

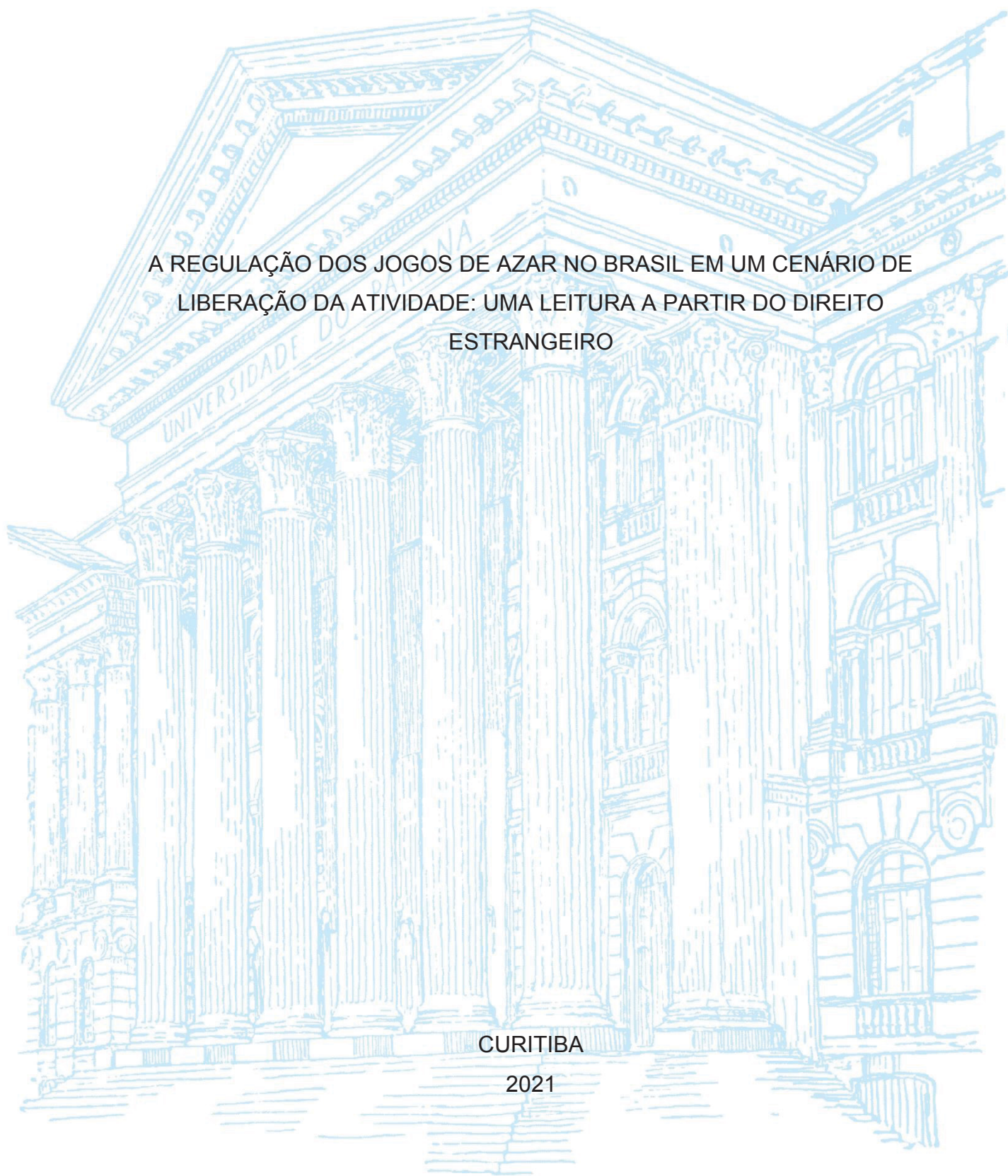
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

RICARDO DE PAULA FEIJÓ

A REGULAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL EM UM CENÁRIO DE  
LIBERAÇÃO DA ATIVIDADE: UMA LEITURA A PARTIR DO DIREITO  
ESTRANGEIRO

CURITIBA

2021



RICARDO DE PAULA FEIJÓ

A REGULAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL EM UM CENÁRIO DE  
LIBERAÇÃO DA ATIVIDADE: UMA LEITURA A PARTIR DO DIREITO  
ESTRANGEIRO

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito do Estado.

Orientador: Prof. Dr. Egon Bockmann Moreira

CURITIBA

2021

F297r

Feijó, Ricardo de Paula

A regulação dos jogos de azar no Brasil em um cenário de liberação da atividade: uma leitura a partir do direito estrangeiro [meio eletrônico] / Ricardo de Paula Feijó. - Curitiba, 2021.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2021.

Orientador: Egon Bockmann Moreira.

1. Jogos de azar. 2. Cassinos. 3. Agências reguladoras de atividades privadas. 4. Concessões administrativas. I. Moreira, Egon Bockmann. II. Título. III. Universidade Federal do Paraná.

CDU 794.9

**Catalogação na publicação - Universidade Federal do Paraná  
Sistema de Bibliotecas - Biblioteca de Ciências Jurídicas  
Bibliotecário: Pedro Paulo Aquilante Junior - CRB-9/1626**

**ATA Nº125**

**ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE MESTRADO PARA A OBTENÇÃO DO  
GRAU DE MESTRE EM DIREITO**

No dia dezenove de março de dois mil e vinte e um às 17:30 horas, na sala REMOTA, CONFORME AUTORIZA PORTARIA 36/2020-CAPES, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de dissertação do mestrando **RICARDO DE PAULA FEIJÓ**, intitulada: **A REGULAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL EM UM CENÁRIO DE LIBERAÇÃO DA ATIVIDADE: UMA LEITURA A PARTIR DO DIREITO ESTRANGEIRO**, sob orientação do Prof. Dr. EGON BOCKMANN MOREIRA. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em DIREITO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: EGON BOCKMANN MOREIRA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), PATRÍCIA FERREIRA BAPTISTA (UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO), RODRIGO LUÍS KANAYAMA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de mestre está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, EGON BOCKMANN MOREIRA, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

CURITIBA, 19 de Março de 2021.

Assinatura Eletrônica

20/03/2021 11:18:30.0

EGON BOCKMANN MOREIRA

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

26/03/2021 12:21:22.0

PATRÍCIA FERREIRA BAPTISTA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO)

Assinatura Eletrônica

22/03/2021 22:03:01.0

RODRIGO LUÍS KANAYAMA

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em DIREITO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **RICARDO DE PAULA FEIJÓ** intitulada: **A REGULAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL EM UM CENÁRIO DE LIBERAÇÃO DA ATIVIDADE: UMA LEITURA A PARTIR DO DIREITO ESTRANGEIRO**, sob orientação do Prof. Dr. EGON BOCKMANN MOREIRA, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 19 de Março de 2021.

Assinatura Eletrônica

20/03/2021 11:18:30.0

EGON BOCKMANN MOREIRA

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

26/03/2021 12:21:22.0

PATRÍCIA FERREIRA BAPTISTA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO)

Assinatura Eletrônica

22/03/2021 22:03:01.0

RODRIGO LUÍS KANAYAMA

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

## **AGRADECIMENTOS**

A conclusão do trabalho, ainda que desenvolvido individualmente, é fruto de uma rede de pessoas e, por isso, necessário expressar a nossa gratidão.

Agradeço primeiramente ao professor Egon Bockmann Moreira por ter me aceitado como seu orientando. A sua orientação constante, revisão de todos os capítulos do trabalho e as aulas ofertadas no programa de pós-graduação foram fundamentais para fazer pesquisa em direito administrativo e econômico. Foi uma experiência extremamente satisfatória e que muito me honra.

Aos membros da banca de avaliação, Professora Patrícia Baptista e Professor Rodrigo Kanayama, sou grato pela disponibilidade e leitura atenciosa do trabalho, pelas críticas realizadas e pelo debate sobre o objeto do estudo, que certamente contribuirão para um aprimoramento da dissertação.

A todos os professores e alunos do PPGD da UFPR, agradeço o privilégio de compartilhar aulas e ouvir palavras de incentivo. Agradeço também os servidores da PPGD pelo atendimento sempre gentil e célere.

Registro meu agradecimento ao Professor Jorge Godinho e ao Dr. José Pereira de Deus, que me receberam com gentileza excepcional quando estive em Portugal em 2019 para fazer um curso sobre jogos de azar. Em poucos dias, tive uma visão completamente diferente do setor e da sua regulação, o que impactou de forma significativa no desenvolvimento desse trabalho.

Ainda, a realização do trabalho dependeu também do apoio e do incentivo dos amigos do escritório Vernalha Pereira. Em nome de toda a equipe, agradeço ao Thiago Breus. Aos amigos do departamento de direito administrativo, registro minha gratidão sincera pela companhia nesses últimos dois anos.

Seria injusto de minha parte se eu não reconhecesse, mais uma vez, a influência que a escola da Justen teve em minha vida. A ideia de fazer mestrado e produzir academicamente foi sempre incentivada quando trabalhei nesse escritório. Em nome de todos, agradeço ao Professor Marçal Justen Filho, Fernão Justen de Oliveira, Alexandre Wagner Nester e Paulo Amaral.

Ainda, externalizo meu agradecimento especial ao Rodrigo Pombo, que sempre foi um bom amigo me influenciando e incentivando a realizar o projeto para o mestrado para pesquisar sobre jogos (agradeço a Karlin por isso também), e realizou leitura atenciosa do trabalho e deu sugestões importantíssimas. De igual modo, Murilo



Ribas, pela leitura também criteriosa e por comentários que me fizeram repensar muito do que foi escrito. Muito obrigado por esse apoio.

Agradeço a minha família, meus pais, meus avós, meu irmão, minha cunhada, meus primos, minha afilhada e meu sobrinho. Obrigado por fazerem parte da minha vida e por terem me dado tanto. A companhia de todos faz tudo valer a pena.

A todos os meus amigos e irmãos por fazerem minha vida mais feliz e completa.

Por último, e mais importante, agradeço à Patrícia. Esse trabalho não existiria sem você, sem a sua minuciosa revisão de todo material, a paciência infinita para me ouvir falar sobre a regulação de jogos, o incentivo em viajar para Portugal, e, principalmente, pelo seu apoio incondicional. Sem sua companhia, a tarefa teria sido muito mais difícil e enfadonha. Sem sua compreensão, apoio e incentivo, não teria condições de concluir o trabalho. Sem seu amor, a conquista seria muito menor. Obrigado por tudo.

## RESUMO

O presente trabalho busca estudar a regulação da exploração dos jogos de azar no Brasil em um cenário de liberação da atividade, tendo em vista o debate existente nesse sentido. Primeiramente, apontou-se os conceitos básicos de jogos de azar e foi realizada a contextualização da regulação do setor no Brasil e das principais propostas existentes de regulação da atividade. Na segunda parte do trabalho, foi feita pesquisa de direito estrangeiro para verificar como os jogos de azar são regulados nas principais jurisdições. Analisou-se, especialmente, as regulações do Estado de Nevada, de Macau, Portugal, Uruguai, Paraguai, Peru e Chile. O foco da pesquisa foi a forma como os jogos são autorizados e explorados, bem como as principais regras regulatórias de cada jurisdição. No último capítulo, analisou-se a possível regulação de jogos de azar no Brasil, abordando os seguintes temas: política pública regulatória, modelos de exploração de jogos de azar, requisitos e procedimentos para a exploração, regime de remuneração e investimento, matriz de riscos, organização administrativa da entidade regulatória, fiscalização dos jogos de azar e o jogo responsável. Ao final, apresentamos conclusão indicando um modelo que consideramos mais adequado para a regulação de jogos de azar.

Palavras-chave: Jogos de azar; cassinos; concessões de serviço público; regulação; jogo responsável.



## **ABSTRACT**

The essay studies gaming regulation in Brazil in the hypothesis of the legalization of the activities, considering the debate about the subject. Firstly, we indicated the basics concepts of gaming and the main proposals to regulate gaming. In the second part, we studied foreign law to identify how main jurisdictions regulate gaming, especially Nevada, Macau, Portugal, Uruguay, Paraguay, Peru, and Chile. The focus of the study was understanding how gaming is authorized and de main regulatory issues of which jurisdiction. The last chapter analyzes the possible gaming regulation in Brazil, comprising the following subjects: public policy, models of gaming exploration, requirements and procedures to authorization, remuneration and investments, risks, administrative organization, inspection, and responsible gaming. Lastly, we presented what we consider the most suitable model to regulate gaming In Brazil.

Keywords: Gaming; casino; public utilities contracts; regulation; responsible gaming.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>1 A REGULAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL.....</b>	<b>18</b>
1.1 AS ATIVIDADES CONSIDERADAS COMO JOGOS DE AZAR.....	18
1.1.1 As atividades consideradas como jogos em sentido estrito – jogos de habilidade e jogos de azar .....	18
1.1.2 As apostas.....	22
1.1.3 As loterias.....	25
1.2 OS CASSINOS NO BRASIL – A MEMÓRIA E O SONHO .....	26
1.2.1 Os jogos de cassino – <i>slot machines</i> e jogos bancados .....	27
1.2.2 A proibição de jogos de azar no Brasil – a breve liberação de Epitácio Pessoa e a proibição de Dutra .....	29
1.2.3 A liberação temporária dos bingos no Brasil .....	32
1.3 A REGULAÇÃO DA LOTERIA NO BRASIL .....	37
1.3.1 A loteria federal .....	38
1.3.2 A volta das raspadinhas com a LOTEX.....	39
1.3.3 As loterias estaduais e recente autorização pelo Supremo Tribunal Federal...41	
1.4 O JOGO DO BICHO – ENTRE A ILEGALIDADE E A TOLERÂNCIA SOCIAL ...43	
1.5 AS APOSTAS ESPORTIVAS EM TERRITÓRIO NACIONAL – DO TURFE ÀS APOSTAS ESPORTIVAS ONLINE .....	45
1.5.1 As apostas em corridas de cavalos.....	45
1.5.2 As apostas esportivas em geral – autorização realizada em 2018.....	49
1.6 PÔQUER E ESPORTES DA MENTE - ATIVIDADES EXCLUÍDAS DO CAMPO DOS JOGOS DE AZAR .....	55
1.7 OS JOGOS EXPLORADOS VIRTUALMENTE .....	60
1.8 AS TENTATIVAS DE REGULAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR .....	63
1.8.1 O PL 442/1991 .....	63
1.8.1.1 A autorização geral dos jogos de azar e o seu fundamento .....	63
1.8.1.2 Os jogos autorizados e a distribuição de competência entre os entes federativos.....	64
1.8.1.3 Os requisitos para as empresas explorarem os jogos de azar .....	65
1.8.1.4 A concessão de cassinos .....	65

1.8.1.5 O jogo do bingo .....	67
1.8.1.6 Os jogos lotéricos estaduais .....	68
1.8.1.7 O jogo do bicho .....	68
1.8.1.8 As apostas presenciais e online .....	69
1.8.1.9 As máquinas eletrônicas.....	69
1.8.1.10 Jogo responsável.....	70
1.8.1.11 O controle dos jogos de azar .....	70
1.8.1.12 A tributação dos jogos .....	71
1.8.2 O PL 186/2014 .....	72
1.8.2.1 Os fundamentos e princípios da exploração dos jogos de azar .....	72
1.8.2.2 Os jogos de azar.....	73
1.8.2.3 A distribuição de competências quanto à exploração dos jogos de azar.....	74
1.8.2.4 A concessão dos jogos de azar e a necessária licitação.....	75
1.8.2.5 A exigência de registro especial perante a SRFB .....	76
1.8.2.6 A fiscalização e a prevenção à lavagem de dinheiro .....	77
1.8.3 O PLS 595/2015.....	78
1.8.4 O PLS 2648/2019 .....	78
1.8.5 O PLS 4495/2020 .....	79
1.8.6 As discussões perante o STF a respeito da Constituição e da sua proibição ..	83
1.9 CONCLUSÃO PARCIAL .....	85
<b>2 A ANÁLISE DA EXPLORAÇÃO DE JOGOS DE AZAR NO DIREITO</b>	
<b>ESTRANGEIRO .....</b>	<b>86</b>
2.1 METODOLOGIA DE ANÁLISE: PAÍSES PESQUISADOS E FOCO DA PESQUISA.....	86
2.2 OBJETIVOS DA REGULAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR .....	88
2.2.1 Os modelos de exploração de jogos de azar .....	91
2.2.2 A exploração mediante concessão em regime de exclusividade .....	91
2.2.3 A concessão em regime de concorrência.....	95
2.2.4 A livre concorrência e a autorização para a exploração .....	98
2.2.5 As autorizações de jogos de azar online .....	104
2.3 OS PROCEDIMENTOS E REQUISITOS PARA A AUTORIZAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR.....	108
2.3.1 O licenciamento do Estado de Nevada .....	108
2.3.2 O procedimento de outorga de concessões – concursos públicos.....	112

2.3.3 Os requisitos exigidos para explorar jogos de azar .....	117
2.3.3.1 A constituição de empresa no local de operação do jogo.....	118
2.3.3.2 A demonstração da idoneidade .....	118
2.3.3.3 A demonstração da capacidade econômico-financeira .....	121
2.3.3.4 A exigência de comprovação de experiência anterior .....	123
2.4 OS VALORES PAGOS PELA EXPLORAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR .....	124
2.4.1 O pagamento de contrapartidas financeiras pela outorga de concessão .....	124
2.4.2 O pagamento de impostos específicos do jogo .....	126
2.5 AS ENTIDADES RESPONSÁVEIS PELA REGULAÇÃO E SUPERVISÃO DOS JOGOS DE AZAR .....	129
2.5.1 As entidades reguladoras independentes .....	129
2.5.2 Os órgãos vinculados ao Poder Executivo de cada país.....	133
2.6 O JOGO RESPONSÁVEL NO DIREITO ESTRANGEIRO .....	135
2.6.1 A autoexclusão de jogadores .....	137
2.6.2 Capacitação de funcionários para identificar comportamentos patológicos ...	139
2.6.3 O dever de informação dos exploradores dos jogos de azar .....	140
2.6.4 Idade mínima para o jogo .....	140
2.6.5 As particularidades do jogo responsável para a exploração online .....	141
2.6.6 A tecnologia em favor do jogo responsável.....	141
2.6.7 A necessidade de adoção e constante reavaliação .....	143
2.7 O CONTROLE E A FISCALIZAÇÃO DA EXPLORAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR	143
2.7.1 A instituição de programas de integridade ( <i>compliance</i> ) para cumprimento das normas regulatórias de jogos de azar .....	144
2.7.2 A fiscalização direta pelo regulador.....	145
2.7.3 O controle financeiro dos operadores de jogos de azar e a prevenção à lavagem de dinheiro .....	146
2.7.4 As sanções aplicáveis aos operadores de jogos de azar .....	154
2.7.5 A integridade dos eventos esportivos.....	157
2.8 OUTRAS REGRAS A RESPEITO DA EXPLORAÇÃO DE JOGOS DE AZAR .	157
2.8.1 Os bens afetos à concessão .....	158
2.8.2 A concessão de crédito pelo cassino .....	159
2.8.3 A publicidade dos jogos de azar.....	160

2.9 CONCLUSÃO PARCIAL: AS EXPERIÊNCIAS ESTRANGEIRAS COMO LIÇÕES PARA A REGULAÇÃO BRASILEIRA.....	163
<b>3 A REGULAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL.....</b>	<b>163</b>
3.1 A POLÍTICA PÚBLICA REGULATÓRIA.....	164
3.2 EXPLORAÇÃO DE JOGOS DE AZAR – SERVIÇO PÚBLICO OU ATIVIDADE PRIVADA.....	166
3.2.1 A qualificação do serviço público e as suas implicações.....	166
3.2.2 A exploração direta dos jogos de azar pelo estado .....	172
3.2.3 A exploração dos jogos de azar mediante concessão de serviço público .....	175
3.2.3.1 A inadequação das permissões de serviço público para a delegação dos jogos de azar .....	176
3.2.3.2 As espécies de concessão e a compatibilidade da concessão comum para os jogos de azar .....	177
3.2.3.3 As duas formas de delegar: com ou sem competitividade.....	183
3.2.3.4 A alternativa possível de concessão de jogos de azar com competitividade	186
3.2.4 A legalização dos jogos de azar como atividade econômica privada e a sua regulação pelo estado .....	191
3.2.5 A busca pelo amplo controle do estado sobre a exploração dos jogos de azar e a natureza jurídica da atividade.....	198
3.3 REQUISITOS E PROCEDIMENTOS PARA A EXPLORAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR	199
3.3.1 A incidência das regras de licitação pública no caso de concessão de serviço público	199
3.3.2 Os requisitos legais de habilitação para a licitação de concessão de serviço público	200
3.3.2.1 A habilitação jurídica das concessões de jogos de azar.....	201
3.3.2.2 A qualificação técnica e a experiência prévia no setor de jogos de azar....	203
3.3.2.3 A qualificação econômico-financeira das exploradoras de jogos de azar...	207
3.3.2.4 A avaliação da idoneidade dos licitantes .....	208
3.3.2.5 A admissão de participação de consórcios de empresas .....	211
3.3.3 Os critérios de julgamento em eventual disputa para a concessão de jogos	212
3.3.4 O procedimento da licitação para a concessão de jogos .....	214
3.3.5 O procedimento para a autorização de jogos - licenciamento.....	215

3.4 REGIME DE REMUNERAÇÃO E INVESTIMENTO DOS JOGOS DE AZAR ...	216
3.4.1 A remuneração dos concessionários de serviços públicos .....	216
3.4.2 A remuneração na exploração dos jogos de azar .....	221
3.4.2.1 As finalidades da remuneração dos jogos de azar .....	221
3.4.2.2 As diversas formas de remuneração do operador de jogos de azar de acordo com o tipo de jogo explorado .....	222
3.4.3 O regime de investimentos, reversibilidade de bens e amortização nas concessões de jogos de azar .....	226
3.4.4 O pagamento de contrapartidas ao Estado .....	229
3.5 A MATRIZ DE RISCOS .....	233
3.6 A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA ENTIDADE RESPONSÁVEL PELA REGULAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR .....	237
3.6.1 As agências reguladoras independentes – a busca por uma regulação técnica dos jogos de azar .....	237
3.6.2 A regulação dos jogos de azar e a necessidade de decisões técnicas em vez de políticas .....	241
3.7 A FISCALIZAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR .....	243
3.7.1 A instituição de programas de integridade e realização de auditorias internas e externas .....	243
3.7.2 A realização de auditorias e fiscalizações pelo órgão regulador .....	244
3.7.3 O controle financeiro e a adoção de medidas preventivas de lavagem de dinheiro .....	245
3.7.4 O processo de sancionamento e a necessidade de uma regulação responsiva	247
3.8 O JOGO RESPONSÁVEL E A EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES PELOS PARTICULARES .....	249
3.8.1 A política pública do jogo responsável .....	250
3.8.2 A adoção de políticas educativas sobre o jogo de azar .....	250
3.8.3 O dever de informação dos exploradores dos jogos de azar .....	251
3.8.4 A idade mínima para a prática do jogo .....	251
3.8.5 A necessidade de implementação de programas de autoexclusão de jogadores	252
3.8.6 Capacitação de funcionários para identificar comportamentos patológicos ...	253

3.8.7 A tecnologia em favor do jogo responsável e a necessidade de criação de incentivos pelo regulador .....	253
3.9 OUTRAS REGRAS ADOTADAS INTERNACIONALMENTE RELEVANTES PARA A REGULAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR .....	254
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>257</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>261</b>
REFERÊNCIAS DOUTRINÁRIAS .....	261
REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS .....	271
REFERÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS .....	275



## INTRODUÇÃO

O jogo está presente na história do ser humano. A civilização surgiu e se desenvolveu pelo jogo.<sup>1</sup> Desde jogos praticados com uma espécie de dados feitos de ossos até os modernos cassinos em resorts integrados, os jogos de azar sempre estiveram presentes no cotidiano e no imaginário da sociedade.<sup>2</sup> Outra constante foram as permanentes críticas e as cíclicas proibições e legalizações da atividade, nas principais jurisdições do mundo. Nunca a exploração dos jogos esteve imune aos questionamentos, tampouco às tentativas de encerrá-la.

No Brasil, a história não poderia ser diferente, tanto em relação à presença dos jogos no país há muitas décadas, quanto às tentativas de repressão da atividade. Mesmo quando houve liberação de cassinos, havia proibição de vários tipos de jogos, como o popular jogo do bicho. No entanto, desde a década de 1940, vige a proibição geral e apenas poucas atividades são permitidas. A proibição seguiu a tendência de muitos países, mas o mundo já não é mais o mesmo e a criminalização completa da atividade não é observada nos países mais desenvolvidos. A exploração dos jogos de azar vem sendo liberada em diversas jurisdições, como uma forma de melhor controlar a atividade e de aumentar a arrecadação fiscal para o Estado.

Nesse contexto, surgiram tentativas de liberação dos jogos de azar no país desde, ao menos, a década de 1990. Durante esse período, muito embora tenhamos experimentado breve experiência de liberação temporária dos bingos, a proibição dos jogos prevaleceu e permanece vigente. Trata-se, porém, de opção política que vem sendo rediscutida, especialmente em razão da crise econômica, e está novamente em pauta a legalização dos jogos de azar. Com efeito, observa-se nos últimos anos o aumento do interesse em liberar os jogos de azar, o que chegou no seu ápice em 2020, por conta da crise instaurada pela pandemia do novo coronavírus.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> HUIZINGA, Johan. **Homo ludens**: o jogo como elemento da cultura. São Paulo: Perspectiva, 2019, p. 15. O conceito de jogo para HUIZINGA é bastante amplo, sendo toda “*atividade ou ocupação voluntária, exercida dentro de certos e determinados limites de tempo e de espaço, segundo regras livremente consentidas, mas absolutamente obrigatórias, dotada de um fim em si mesmo, acompanhado de um sentimento de tensão e de alegria e de uma consciência de ser diferente da ‘vida cotidiana’*” (HUIZINGA, Johan, 2019, p. 55).

<sup>2</sup> Sobre a história dos jogos de azar, conferir: SCHWARTZ, David. G. **Roll the bones**: the history of gambling. Casino edition. Las Vegas: Winchester books, 2013, p. 1-25.

<sup>3</sup> A consulta ao site Games Magazine Brasil, um dos principais portais de notícias sobre o setor de jogos no Brasil, mostra claramente a intensidade da discussão parlamentar e política sobre o tema.

É nesse contexto de possível liberação dos jogos de azar que se insere o presente trabalho, cujo objetivo é analisar as possíveis formas de regular os jogos de azar no Brasil, tomando em consideração a experiência do direito estrangeiro.

No primeiro capítulo, contextualizaremos a regulação dos jogos de azar em âmbito nacional. Traremos algumas definições sobre os conceitos de jogos de azar e, em seguida, analisaremos a situação regulatória de cada tipo de jogo no país. Ainda, faremos uma análise descritiva dos principais projetos de lei que buscam legalizar os jogos de azar e da discussão existente no Supremo Tribunal Federal sobre a possível liberação da atividade.

Já no segundo capítulo, apresentaremos o resultado da pesquisa de direito estrangeiro, que foi focada na forma como os jogos de azar são autorizados e explorados em outros países, dando ênfase aos jogos de cassinos, jogos online e apostas esportivas. Ainda, analisaremos os requisitos para obter a autorização e a fiscalização da atividade, bem como apontaremos as principais regras regulatórias desse setor em cada ordenamento analisado.

Por fim, no terceiro capítulo, discutiremos sobre as possíveis formas de regular os jogos de azar no Brasil, abrangendo os modelos de exploração, os procedimentos e requisitos para explorar os jogos, as principais questões do regime de remuneração e de investimentos, a organização administrativa do ente regulador, regras sobre a fiscalização da atividade, o jogo responsável e a sua implantação no Brasil, e as principais regras regulatórias a respeito dos jogos de azar.

O trabalho será concluído com a apresentação do que consideramos a regulação mais adequada para os jogos de azar no Brasil.

---

Por todos, conferir: [https://www.gamesbras.com/legislao/2020/11/16/importancia-do-jogo-de-azar-para-brasil-20266.html?utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=newsletter\\_games\\_magazine\\_brasil\\_16\\_11\\_2020&utm\\_term=2020-11-16](https://www.gamesbras.com/legislao/2020/11/16/importancia-do-jogo-de-azar-para-brasil-20266.html?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=newsletter_games_magazine_brasil_16_11_2020&utm_term=2020-11-16), acesso em 21 de novembro de 2020; [https://www.gamesbras.com/legislao/2020/11/16/jogos-de-azar-vicio-ou-virtude-20267.html?utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=newsletter\\_games\\_magazine\\_brasil\\_16\\_11\\_2020&utm\\_term=2020-11-16](https://www.gamesbras.com/legislao/2020/11/16/jogos-de-azar-vicio-ou-virtude-20267.html?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=newsletter_games_magazine_brasil_16_11_2020&utm_term=2020-11-16), acesso em 21 de novembro de 2020; e [https://www.gamesbras.com/cassinos/2020/11/13/aposta-para-salvar-as-contas-legalizacao-de-cassinos-divide-base-do-governo-20245.html?utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=newsletter\\_games\\_magazine\\_brasil\\_13\\_11\\_2020&utm\\_term=2020-11-13](https://www.gamesbras.com/cassinos/2020/11/13/aposta-para-salvar-as-contas-legalizacao-de-cassinos-divide-base-do-governo-20245.html?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=newsletter_games_magazine_brasil_13_11_2020&utm_term=2020-11-13), acesso em 21 de novembro de 2020.

## 1 A REGULAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL

É necessária a realização de um panorama geral da regulação atual dos jogos de azar no Brasil, com breves apontamentos históricos, a fim de podermos analisar o futuro da regulação do setor no Brasil. O objetivo desse capítulo não é fazer uma pesquisa de história do direito, muito menos serve como mera introdução. Pretende-se contextualizar a regulação atual dos jogos de azar, para termos um ponto de partida de análise do direito estrangeiro e das futuras propostas para a regulação dos jogos no país.

Antes, entretanto, é necessária a definição do que são os jogos de azar e quais atividades estão abrangidas por essa expressão.

### 1.1 AS ATIVIDADES CONSIDERADAS COMO JOGOS DE AZAR

Existe um conjunto extenso de atividades que podem ser definidas como jogos em sentido amplo, sendo possível classificá-las de variadas formas. É necessário fazer essa distinção entre as espécies de jogos de azar porque a regulação é diferente para cada tipo de jogo. Assim, adotamos a classificação elaborada por NELSON ROSE e WALTER CHAMPION JR. que dividem os jogos em sentido amplo em três principais espécies: (i) jogos em sentido estrito; (ii) loterias; e (iii) apostas.<sup>4 5</sup>

#### 1.1.1 As atividades consideradas como jogos em sentido estrito – jogos de habilidade e jogos de azar

Os jogos em sentido estrito são todas as atividades que colocam pessoas em situações artificiais de conflitos com uma finalidade de diversão. Eles possuem uma estrutura de participação com regras predefinidas de como a atividade será realizada e têm por objetivo chegar a um resultado, em que existem vencedores e perdedores – em alguns jogos existe ainda o empate.

---

<sup>4</sup> Esses três conceitos foram traduzidos e adaptados do inglês “*lotteries, gaming and wagering*” (ROSE, I. Nelson; CHAMPION JR., Walter T. 2018, p. 3). No mesmo sentido, confira-se: CABOT, Anthony N. Cabot; MILLER, Keith C. ***The Law of Gambling and Regulated Gaming***: cases and materials. 2ª ed. Durham: Carolina Academic Press, 2016, p. 40.

<sup>5</sup> GODINHO, Jorge A. F., 2016, p. 23.

Nesse sentido, JORGE GODINHO define jogos da seguinte forma:

“Os jogos são sistemas artificiais finitos de criação de risco e conflito, com finalidade lúdica, entre dois ou mais jogadores, através de objectos de jogo, regras e procedimentos, cujo funcionamento conduz ao apuramento de um resultado que dita o(s) vencedor(es) e o(s) perdedor(es) – ou um empate, caso as regras o admitam.”<sup>6</sup>

Ainda, os jogos *stricto sensu* podem ser de dois tipos: jogos de azar e jogos de perícia ou habilidade.<sup>7</sup> Os jogos de habilidade podem ser tanto de perícia física quanto intelectual, sendo definidos como tais os jogos em que a perícia, a estratégia, o conhecimento, o cálculo, a destreza, a experiência e outros fatores são preponderantes e podem fazer a diferença, de modo que o melhor jogador deverá ganhar quase sempre.<sup>8</sup>

Por sua vez, os jogos de azar são definidos no Brasil pelo artigo 50, §3º, da Lei de Contravenções Penais (LCP),<sup>9</sup> o qual prevê:

§ 3º Consideram-se, jogos de azar:  
a) o jogo em que o ganho e a perda dependem exclusiva ou principalmente da sorte;  
b) as apostas sobre corrida de cavalos fora de hipódromo ou de local onde sejam autorizadas;  
c) as apostas sobre qualquer outra competição esportiva.

Assim, para a lei brasileira, os elementos caracterizadores de um jogo de azar são: (i) jogo em que o resultado depende exclusivamente ou parcialmente da sorte; (ii) apostas sobre corrida de cavalos fora de local autorizado; (iii) apostas sobre qualquer outra competição esportiva.<sup>10</sup>

À luz da classificação de ROSE e CHAMPION por nós adotada, identificamos que a definição de jogos de azar no Brasil é mais ampla e serve para abranger também as atividades de apostas. A explicação disso é que a finalidade da norma brasileira é

<sup>6</sup> GODINHO, Jorge A. F., 2016, p. 23.

<sup>7</sup> GODINHO, Jorge A. F., 2016, p. 182.

<sup>8</sup> GODINHO, Jorge A. F., 2016, p. 185.

<sup>9</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941.

<sup>10</sup> Nesse sentido, Pontes de Miranda conceituava o jogo de azar como aquele em que “a vitória é toda ou quase toda aleatória. Somente há ou quase somente há a álea”. PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado de direito privado**: parte especial, Tomo XLV, direito das obrigações: contrato de transporte. Contrato de parceria. Jogo e aposta. Contrato de seguro. Seguros terrestres, marítimos, fluviais, lacustres e aeronáuticos. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1964, p. 239.

proibir a exploração de todas essas atividades, não havendo motivo para fazer uma distinção mais apurada tecnicamente entre os tipos de atividades proibidas.

O inciso I traz três requisitos para que uma atividade seja considerada jogo de azar. Primeiro, o jogador tem que fazer algum tipo de aposta ou pagamento para participar da atividade. Em segundo, a sorte tem que ser o elemento preponderante do resultado desse jogo, admitindo-se maior ou menor grau de sorte, desde que ela seja o elemento preponderante. Por último, o vencedor faz jus a um prêmio, o ganho decorrente da participação no jogo de azar.<sup>11</sup>

Esses três elementos adotados pela legislação brasileira são amplamente apontados pela doutrina internacional e acolhidos por diversos países como os requisitos para configurar uma atividade como jogo de azar, quais sejam: prêmio, sorte e a aposta de um bem.<sup>12</sup> A ausência de qualquer um desses elementos descaracteriza a atividade como jogo de azar.

Desse modo, os jogos de azar possuem dois aspectos estruturais objetivos: (i) aspecto lúdico-aleatório, resultante do jogo em si, das suas regras e da sua imprevisibilidade; e (ii) o aspecto patrimonial, que se relaciona ao arranjo econômico-financeiro estipulado pelas partes e trata do patrimônio arriscado e o resultado do jogo. Os jogos, então, resultam da exposição lúdica à sorte, que tem um risco de ganhar ou perder dinheiro. Portanto, consubstancia “*contrato aleatório com função lúdica que cria a chance de adquirir patrimônio*”<sup>13</sup>, tendo por elementos essenciais a aposta, o prêmio e a álea lúdica (sorte).

O prêmio, necessariamente, tem que ser algo que possa ser convertido em dinheiro.<sup>14</sup> Isto é, não é imprescindível que o prêmio seja dinheiro em espécie, o que possibilitaria diversas formas de desconfigurar um jogo de azar. Por exemplo, existem jogos em que o vencedor pode receber um brinde em vez de dinheiro. Ocorre que, ao mesmo tempo, o brinde pode ser vendido em algum tipo de esquema idealizado pelo próprio organizador do jogo ou algum parceiro. No final das contas, o brinde valerá

---

<sup>11</sup> A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça não possui nenhuma grande discussão a respeito dos elementos caracterizadores da atividade como jogo de azar. Em pesquisa realizada com a expressão “jogos de azar”, feita em março de 2020, encontramos 52 acórdãos no STF e 117 acórdãos no STJ. Em nenhum dos casos, colocou-se em questão os critérios adotados pela legislação federal, muito porque demandaria exame de fatos e provas, o que é inadmissível em sede de recursos especial e extraordinário.

<sup>12</sup> ROSE, I. Nelson; CHAMPION JR., Walter T. 2018, p. 1.

<sup>13</sup> GODINHO, Jorge A. F., 2016, p. 24.

<sup>14</sup> ROSE, I. Nelson; CHAMPION JR., Walter T. 2018, p. 1.

dinheiro, ainda que não o seja de forma imediata e direta. Assim, qualquer prêmio que possa ser convertido em dinheiro é suficiente para demonstrar a existência desse elemento caracterizador da atividade como jogo de azar.

A presença da sorte significa que a habilidade não pode ser o fator preponderante. Isso não significa que o resultado do jogo tenha que ser definido exclusivamente por resultado de sorte e que não possa ter nenhum aspecto determinado pela habilidade do jogador, o que excluiria a maior parte dos jogos que são reconhecidamente de azar. O importante é que a sorte desempenhe um papel preponderante no jogo, isto é, que sem a sorte não seja possível sair vencedor do jogo. Por exemplo, o jogo blackjack, que é um dos jogos de cartas mais jogados nos Estados Unidos e no mundo, é reconhecidamente um jogo de azar porque a sorte desempenha um papel preponderante no resultado. Não obstante, existe também um grande traço de habilidade, eis que o jogador que conhece bem o funcionamento e as possibilidades do jogo pode usar sua destreza para aumentar sua chance de vitória. No entanto, a probabilidade maior de vitória será sempre da casa e nunca do jogador, ainda que a margem em favor do operador do jogo diminua com o uso da habilidade. Por isso, a sorte prepondera sobre a habilidade.

Por conta da necessidade da preponderância da sorte, na definição de jogo de azar não se incluem competições de habilidade, mesmo que o concurso cobre valores de entrada e atribua prêmios em dinheiro aos vencedores, pois a sorte não terá um elemento preponderante na definição do resultado em um jogo de habilidade – ainda que a sorte tenha algum papel no resultado final.<sup>15</sup> Tomemos o exemplo de uma partida de squash ou de tênis, no qual sabemos que habilidade dos jogadores em sentido amplo é o fator determinante para o resultado da partida, mas é evidente que também existem fatores de sorte presentes na disputa que podem influenciar no desempenho das habilidades dos jogadores ou apenas contribuir para um resultado diverso do esperado. Isso, entretanto, não significa que se trata de um jogo de azar, pois a sorte não é o fator preponderante, mas apenas mais um elemento da atividade que influencia em seu resultado.

O terceiro elemento dos jogos de azar é a existência de uma aposta. Há jogo de azar quando os jogadores têm que apostar algum valor para que haja o jogo. Por

---

<sup>15</sup> ROSE, I. Nelson; CHAMPION JR., Walter T. 2018, p. 2.

mais que tenha prêmio e que prepondere a sorte, se não houver a aposta de um bem por parte do jogador, não se está diante de um jogo de azar. Nesse sentido, a ausência de uma aposta retira o caráter de jogo de azar, por exemplo, de rifas dadas em troca de doação, pois não existe efetivamente uma aposta, mas o recebimento gratuito de uma rifa – especialmente nos casos em que a quantidade de rifas recebida é independente do valor doado.

Normalmente, os jogos de azar compreendem as atividades em que o indivíduo comparece a um local que organiza um ou diversos jogos para participar deles. São universalmente reconhecidos como jogos de azar as seguintes atividades: máquinas caça-níqueis, jogos bancados e bingo.<sup>16</sup>

Por outro lado, são universalmente excluídas todas as atividades que não possuem um dos elementos apontados acima (aposta, sorte e prêmio), tais como: jogos de parque de diversão, torneios de habilidade, jogos *online* de habilidade, como ligas de fantasia de esportes e jogos em que se aceitam meios de entrada alternativos, como doações.<sup>17</sup>

Existe, entretanto, uma área cinzenta, cujas atividades não são universalmente reconhecidas ou excluídas como jogos de sorte – ainda que não o sejam muitas das vezes – como ocorre com o pôquer, que será analisado abaixo.

A seguir, discutiremos com maior profundidade as características de duas espécies de jogos de azar que são autorizadas no Brasil: as apostas e a loteria.

### 1.1.2 As apostas

A lei brasileira incluiu no conceito de jogo de azar as apostas sobre corrida de cavalos e as apostas sobre qualquer competição esportiva, enquanto essas atividades são classificadas separadamente pela doutrina internacional.

As apostas são todas as atividades em que há uma divergência de opinião ou previsão (prognóstico) a respeito de determinado evento, de qualquer natureza. A divergência pode ser binária ou múltipla, isto é, que tenha dois ou mais desfechos. A

---

<sup>16</sup> ROSE, I. Nelson; CHAMPION JR., Walter T., 2018, p. 32-34.

<sup>17</sup> ROSE, I. Nelson; CHAMPION JR., Walter T., 2018, p. 30-31.



aposta é feita sobre um, ou mais, possíveis resultados do evento, sendo o vencedor (ou vencedores) aquele que acertar o resultado.<sup>18</sup>

Um fato bem característico das apostas é que não existem instrumentos de jogo. Não existem dados, tabuleiros, mesas, roletas, ou algo que o valha mediante o qual os apostadores realizam a sua atividade. Há apenas um acordo sobre o resultado de determinado evento externo às partes, com consequências patrimoniais em razão do desfecho previsto pelos apostadores.<sup>19</sup>

O jogo em corrida de cavalos é um exemplo típico de atividade de apostas no Brasil. Os jogadores tentam adivinhar o vencedor da corrida e apostam nesse resultado da corrida, que é o evento externo a eles. O jogador não tem nenhuma participação na corrida de cavalo, limitando-se a apostar no resultado e observar o evento acontecer, a fim de saber se ele acertou o prognóstico.

É importante distinguir as apostas dos demais tipos de jogos de azar. O jogo é disputado entre duas ou mais pessoas, sendo o prêmio pago ao vencedor da disputa. Há uma intervenção direta no resultado do jogo pela ação dos participantes. Já as apostas são prognósticos realizados pelos apostadores sobre um evento externo a eles. Porém, nas apostas os participantes não têm influência ou ingerência no evento em si.

Essa distinção é realizada no direito civil. Analisando a distinção entre contrato de jogo e de aposta, Caio Mário da Silva PEREIRA afirma que os contratos de jogo é aquele em que duas ou mais pessoas prometem pagar uma soma àquele que tiver um resultado favorável de um acontecimento incerto, enquanto contrato de aposta é aquele em que duas ou mais pessoas prometem pagar certa soma àquele que tiver opinião certa sobre um acontecimento certo. A distinção está no fato de que no contrato de aposta há uma afirmação sobre uma mera expectativa. Utiliza-se do exemplo da luta de boxe para dizer que os lutadores têm entre si um contrato de jogo enquanto os espectadores que disputam o resultado têm um contrato de aposta:

---

<sup>18</sup> GODINHO, Jorge A. F., 2016, p. 23.

<sup>19</sup> MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil**: direito das partes obrigações, 2ª parte. 34ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 369, e GODINHO, Jorge A. F., 2016, p. 191.

Devem, contudo, distinguir-se, definindo-se extremadamente: jogo é o contrato em que duas ou mais pessoas prometem, entre si, pagar certa soma àquele que lograr um resultado favorável de um acontecimento incerto; aposta é o contrato em que duas ou mais pessoas prometem, entre si, pagar certa soma àquele cuja opinião prevalecer em razão de um acontecimento incerto. (...) na aposta há o sentido de uma afirmação a par de uma atitude de mera expectativa. (...) O mesmo fato pode, então, classificar-se como jogo ou aposta, como no exemplo dos irmãos Mazeaud: dois lutadores de boxe realizem um jogo; dois espectadores que disputam uma soma ao vencedor efetuam uma aposta.<sup>20</sup>

De igual modo, Washington de Barros MONTEIRO distingue o jogo da aposta em razão da participação das partes no evento sobre o qual se está discutindo. Se as partes exercem papel ativo, existe jogo, mas se o acontecimento sobre o qual as partes discutem não tem interferência das partes, trata-se de aposta:

No jogo, portanto, desempenham os competidores ativo papel, concorrendo assim, com a própria atuação, para o êxito ou para o insucesso final; na aposta, o acontecimento decisivo depende, não dos participantes, mas de ato incerto de terceiro, ou de fato independente de sua vontade, cujo conhecimento lhes era duvidoso.<sup>21</sup>

Ademais, considerando a forma como é feita a arrecadação do prêmio e o pagamento das apostas, elas são, usualmente, divididas em dois tipos: (i) apostas mútuas (*pool* ou *parimutuel wagering*); e (ii) apostas à quota.

As apostas mútuas são aquelas em que o prêmio é calculado com base na mutualidade dos valores arrecadados dos apostadores. Isto é, a aposta é feita contra os outros apostadores. Todos os valores das apostas são arrecadados em um bolo (fundo, ou *pool*, na expressão inglesa), sendo que o prêmio resulta da distribuição desse fundo, descontadas eventuais comissões do organizador do jogo e impostos.<sup>22</sup> Como se pode perceber, o valor ganho pelo vencedor variará de acordo com a quantidade de valor apostado e da forma como esse valor é apostado.

Em uma corrida de cavalo com 10 cavalos, se o apostador escolhe um cavalo em que apenas ele prevê como vencedor, a sua premiação será maior. Por sua vez, se ele aposta como a maioria dos apostadores, o valor que ele receberá será menor,

---

<sup>20</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil: volume 3, contratos. 22º ed., rev. e atual. Caitlin Mulholland. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 457.

<sup>21</sup> MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil**: direito das partes obrigações, 2ª parte. 34ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 369.

<sup>22</sup> CABOT, Anthony N. Cabot; MILLER, Keith C, 2016, p. 733.

pois mais pessoas participarão da distribuição do fundo de apostas. Assim, esse tipo de aposta tem pagamentos que oscilam de acordo com a probabilidade do resultado.

Por esse motivo, torna-se um campo de interesse maior para fraudes e gera mais discussões no âmbito de competições esportivas. Por exemplo, apostas realizadas em luta de boxe em que há um lutador com maior probabilidade de vencer do que seu oponente. A aposta no lutador favorito pagará menos, pois a maioria dos jogadores fazem esse prognóstico, enquanto o lutador azarão terá menores chances de vitória e pagará mais àqueles que apostarem nele. Por isso, uma forma relativamente simples de fraudar esse sistema é comprar o lutador com maior chance para que ele perca a luta de propósito e, ao mesmo tempo, apostar no oponente com menor chance. Assim, vence-se a aposta sabendo que o lutador irá perder a disputa propositalmente. O lucro será muito maior dessa forma.

Já a aposta à quota, ou aposta fixa, também chamada de quota fixa (*fixed-odds betting*), é aquela em que o montante apostado entre as partes e que poderá ser ganho pelos vencedores é pré-definido e não varia de acordo com o número de jogadores. Assim, aposta-se contra a casa e não contra os jogadores.<sup>23</sup> O risco de fraudes acaba diminuindo porque há menores incentivos para isso – não que esse risco seja completamente eliminado, exigindo-se outrossim a adoção de medidas de proteção de integridade da competição.

### 1.1.3 As loterias

As loterias são uma espécie de jogos de azar caracterizada pela aposta em um conjunto de números ou símbolos, que são sorteados aleatoriamente.<sup>24</sup> Trata-se de jogo puramente extraído da sorte, por variados processos, mecânicos ou informáticos, que gera um vencedor ou poucos vencedores.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> GODINHO, Jorge A. F., 2016, p. 193.

<sup>24</sup> Gustavo Justino de Oliveira define os jogos lotéricos como “a realização de uma aposta, traduzida no emprego direto de uma quantia em dinheiro, em eventos incertos regidos pelo acaso, pela sorte – portanto uma atividade de risco, em sua essência – em que se pretende a obtenção de um ganho, pago sob a denominação de um ‘prêmio’, em dinheiro, bens ou serviços” (OLIVEIRA, Gustavo Justino. Parcerias Público-Privadas nos serviços de loterias estaduais. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 3, n. 12, abr./jun. 2003, p. 176).

<sup>25</sup> GODINHO, Jorge A. F., 2016, p. 23.

As loterias possuem uma longa história, remontando à antiguidade,<sup>26</sup> e sua existência está enraizada em muitos países, sendo constante o papel relevante do Estado nesse tipo de jogo.<sup>27</sup> Muito por isso, as loterias são as formas mais comuns de jogo, consistindo sua forma clássica em bilhetes com conjunto de números que são vendidos para que o jogador escolha alguns números, havendo posteriormente o sorteio. O vencedor é o que consegue acertar quais números serão sorteados em data pré-definida.

A loteria é geralmente considerada um tipo de jogo puramente aleatório, sem nenhum aspecto de habilidade.<sup>28</sup> Afinal, o sorteio não pode comportar nenhum tipo de influência externa. Por isso, muitos países qualificam como loterias as atividades em que o resultado do jogo depende 100% da sorte, sem nenhum espaço para a habilidade. Essa é a chamada “regra inglesa”.<sup>29</sup> Por exemplo, a Lei Federal dos Estados Unidos qualifica como loteria o jogo que depende 100% da sorte.<sup>30</sup>

Existem diversos tipos de loteria de acordo com a forma de aposta. Podem ser feitas apostas em números, em símbolos, em animais, em times, dentre outras opções. A loteria pode ser diária, semanal, quinzenal, mensal, anual, ou em qualquer outra frequência.

A loteria foi desenvolvida de tal modo que seu resultado pode até mesmo ser imediato. É o que se convencionou chamar de loteria instantânea, popularmente apelidada de raspadinha (*scratch cards*). Os bilhetes vendidos são autossuficientes e o resultado pode ser conhecido instantaneamente após a compra do bilhete, bastando raspar o bilhete para que apareça o resultado.<sup>31</sup>

Definidas quais são as atividades qualificadas como jogos de azar, analisaremos a regulação de cada uma delas pelo ordenamento jurídico brasileiro.

## 1.2 OS CASSINOS NO BRASIL – A MEMÓRIA E O SONHO

---

<sup>26</sup> ROSE, I. Nelson; CHAMPION JR., Walter T., 2018, p. 22.

<sup>27</sup> GODINHO, Jorge A. F., 2016, p. 196.

<sup>28</sup> GODINHO, Jorge A. F., 2016, p. 198.

<sup>29</sup> ROSE, I. Nelson; CHAMPION JR., Walter T., 2018, p. 23.

<sup>30</sup> ESTADOS UNIDOS. **United States Code**. §1.307, d. Disponível em: <https://uscode.house.gov/>. Acesso em 01 de março de 2020.

<sup>31</sup> GODINHO, Jorge A. F., 2016, p. 205.

A exploração de cassinos no Brasil é proibida pelo art. 50 da LCP porque tais estabelecimentos exploram jogos azar tipicamente proibidos. Os dois principais tipos de jogos encontrados nestes ambientes são os jogos bancados e as máquinas caça-níqueis (*slot machines*).

### 1.2.1 Os jogos de cassino – *slot machines* e jogos bancados

As *slot machines*, em sua maioria, contêm de três a cinco cilindros, compostos de vários números ou símbolos, que giram a cada rodada da máquina para formar diversas combinações entre os números ou símbolos. Para que a máquina funcione, é necessário fazer uma aposta e a premiação será concedida de acordo com o valor apostado e a combinação que resultar do giro dos cilindros. Cada máquina possui diversas formas de premiação, variando o valor entre elas de acordo com a dificuldade em se conseguir a combinação premiada.<sup>32</sup>

As *slot machines* são fonte de grande receita para os cassinos e possuem uma história muito antiga em todo o mundo.<sup>33</sup> No início, eram máquinas mecânicas, em que se inseriam moedas e os cilindros funcionavam porque o apostador girava uma manivela. Atualmente, a maior parte das máquinas é eletrônica, em que as imagens são geradas por um software. Existem até mesmo máquinas em três dimensões, apresentando novas formas de entretenimento para o apostador. No software, são inseridas programações a respeito da aleatoriedade da sua operação, bem como o percentual de vezes em que o jogo tem que favorecer o apostador. Esse é um dos principais pontos de controle dos órgãos de fiscalização de jogos.

Em diversas jurisdições, as *slot machines* foram proibidas enquanto outras modalidades de jogos era liberada, como o pôquer. Não foram poucas as tentativas de se fazer máquinas de outros jogos, mas que, na prática, eram *slot machines*. As máquinas de videopôquer representam bem isso, pois pode aparentar ser um jogo virtual de pôquer, com a distribuição de cartas seguindo a regra do jogo, mas a única operação do apostador é esperar também o sorteio da sua carta, não havendo

---

<sup>32</sup> ROSE, I. Nelson; CHAMPION JR., Walter T., 2018, p. 32.

<sup>33</sup> Nos Estados Unidos e em boa parte do mundo, elas representam a maior fonte de receita dos cassinos (ROSE, I. Nelson; CHAMPION JR., Walter T., 2018, p. 356).

nenhuma outra semelhança com o jogo de pôquer. O mesmo ocorre com vídeo loterias, que não passam de uma *slot machine*.<sup>34</sup>

Por sua vez, os jogos bancados são os tradicionais jogos de cassino em que os jogadores competem contra a banca, que é o cassino e representa um fundo de dinheiro contra quem o jogador aposta. Por isso, são chamados de jogos bancados. A aposta inicial é feita pelo jogador, e a casa aceita a aposta, até os limites previamente estabelecidos.<sup>35</sup>

Diversos jogos de baralho, de dados e de roleta são compreendidos entre os jogos bancados. O importante é que exista uma aposta do jogador, que o resultado derive principalmente da sorte e que haja um prêmio para o vencedor, como é decorrente da natureza dos jogos de azar. O que distingue os jogos bancados dos demais é o fato de o cassino pagar a aposta do apostador, premiando-o se ele for vencedor e retendo o valor da aposta se ele for perdedor.

O blackjack é um exemplo comum de jogo bancado e é muito explorado em cassinos. Os jogadores não se enfrentam entre si, mas tentam vencer a casa de forma individual ao tentar obter cartas que somem o mais próximo a 21, quando comparado ao jogo da casa. É o jogador que faz a aposta inicial, e a casa apenas “paga” essa aposta, dentro dos limites estabelecidos anteriormente.

Outro jogo bancado típico de cassino é a roleta. O apostador pode fazer diversas apostas nos números que variam de 0 a 36 (há roletas diferentes, umas tem 00 e outras ainda tem 000) e, ainda, em linhas, dezenas, e cores, dentre outras formas. A casa estabelece previamente qual o limite mínimo e máximo das apostas e qual o percentual de pagamento em cada acerto. Assim, quando o jogador faz a sua opção, a casa aceita a aposta e, se o jogador for vencedor, ela pagará o prêmio.

Outro fator distintivo dos jogos bancados é que a casa sempre tem vantagem estatística, seja ela pequena ou grande. A ideia principal é que o alto volume de jogo permita à casa, ao final, obter lucro. Para que isso funcione, é necessário o equilíbrio entre a margem de vantagem da casa, o volume de jogadas e o valor das apostas. A casa pode ter muita margem de vantagem em um jogo, mas se os valores das apostas são muito altos e com baixo volume, a atividade pode não ser suficientemente lucrativa para a casa.

---

<sup>34</sup> ROSE, I. Nelson; CHAMPION JR., Walter T., 2018, p. 334.

<sup>35</sup> ROSE, I. Nelson; CHAMPION JR., Walter T., 2018, p. 33.

Por outro lado, jogos mais populares tendem a ter uma margem menor para o cassino, que continua lucrando a longo prazo. No entanto, por ter uma vantagem menor em favor da casa, eles representam maior atratividade aos jogadores, que podem ser favorecidos pela sorte mais facilmente nesses casos.

Ademais, os cassinos normalmente também possuem jogos não bancados, como o pôquer. Nesses casos, o cassino cobra uma taxa dos jogadores para gerenciar o jogo (no pôquer, chama-se essa taxa de *rake*). O risco do cassino nessas atividades é praticamente eliminado, pois ele não joga contra ninguém, limitando-se apenas a cobrar uma taxa dos jogadores – trata-se de um simples prestador de serviços. O fato de esses jogos serem também praticados em cassinos não significa que sejam jogos de azar nem que devem se submeter à mesma regulação dos jogos bancados, por exemplo.

Por fim, os cassinos não são um modelo homogêneo no mundo. Cada país, região ou cidade tem a sua história própria e os cassinos representam isso. Por exemplo, os cassinos europeus geralmente refletem os cassinos clássicos, com salões luxuosos e que remontam a uma espécie de nobreza. Já em Las Vegas, temos os grandes cassinos resorts, que são verdadeiros centros de entretenimento, com lojas, shows residentes, espaços para alimentação e diversos outros atrativos culturais e de entretenimento.

#### 1.2.2 A proibição de jogos de azar no Brasil – a breve liberação de Eptácio Pessoa e a proibição de Dutra

A exploração comercial de jogos de azar é proibida no Brasil desde, ao menos, o Código Criminal do Império de 1830, que previa como crime “*ter casas públicas de tabolagem para jogos, que forem proibidos pelas posturas das Camaras Municipaes*” (art. 281).<sup>36</sup> <sup>37</sup> No entanto, a repressão dessas casas pelos poderes públicos não era suficiente para impedir essas atividades.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> BRASIL. Lei de 16 de Dezembro de 1830, Código Criminal do Império, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm), acesso em 15/03/2020.

<sup>37</sup> Tapolagem, ou tabolagem, é um conceito previsto nas ordenações filipinas e significa todo e qualquer jogo de sorte.

<sup>38</sup> BENATTE, Antonio Paulo, 2002, p. 108.



A proibição foi repetida e de forma ainda mais expressa pelo Código Penal de 1890, implantado durante o regime republicano. Dispunha o artigo 369 desse Código Penal que era crime ter casa de tavolagem para a realização de jogos de azar. O artigo 370 ainda disciplinava que os jogos de azar eram aqueles cujo resultado dependesse exclusivamente da sorte.

A proibição dos cassinos (ou casas de tavolagem) era produto da cultura vivida pelo país, especialmente no final do século XIX e início do século XX. Os jogos de azar eram vistos como uma forma de desvalorização do trabalho e um tipo imoral de lazer. Como bem relata BENATTE, o manual adotado no Colégio Pedro III no final do século XIX previa que a abstenção do jogo era o comportamento moral e cívico esperado de todos os cidadãos.<sup>39</sup> Isso demonstra o papel da elite brasileira da época, que se colocava como a reformadora de costumes e regeneradora de hábitos sociais, não sendo outro o motivo pelo qual a repressão policial era especialmente focada nos jogos de azar praticados pelos mais pobres e não pelos mais ricos.<sup>40</sup> Para os “jogos de azar finos”, havia maior tolerância, mesmo diante da tipificação expressa do Código Criminal de 1890.

Não obstante, diversas hospedarias e restaurantes tinham mesas de jogos, especialmente nas regiões de veraneio, mesmo na ilegalidade.<sup>41</sup> Nesse contexto, o Brasil se preparava para receber a visita do Rei Alberto I, da Bélgica, em setembro de 1920. Para viabilizar a construção de um hotel de luxo, o Copacabana Palace, que foi concluído apenas em 1923, o então Presidente Epitácio Pessoa autorizou o funcionamento de clubes e cassinos em estações balneárias, termas e climáticas, nos termos do artigo 14 do Decreto 3.987/1920, que tratava da reorganização dos serviços da saúde pública:<sup>42 43</sup>

Art. 14. Aos clubs e casinos das estações balnearias thermaes e climatericas poderá ser concedida autorização temporaria para a realização dos jogos de azar em locais proprios e separados, mediante as seguintes condições:

<sup>39</sup> BENATTE, Antonio Paulo, 2002, p. 28.

<sup>40</sup> BENATTE, Antonio Paulo, 2002, p. 131-134.

<sup>41</sup> PAIXÃO, Dario Luiz Dias. *Thermae et ludus*: o início do turismo de saúde no Brasil e no mundo. Turismo em análise, v. 18, n. 2, novembro 2007, p. 141-142.

<sup>42</sup> BRASIL. **Decreto 3.987**, de 2 de janeiro de 1920, disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1920-1929/lei-3987-2-janeiro-1920-570495-publicacaooriginal-93627-pl.html>, acessado em 18/03/2020.

<sup>43</sup> Importante mencionar que outras leis vieram a complementar a liberação dos jogos de azar em território nacional, como o Decreto-Lei nº 241, de 4 de fevereiro de 1938, que tratou do imposto e do licenciamento para exploração de cassinos no Distrito Federal.

A liberação de cassinos em estações balneárias e termas tem relação com a cultura europeia desenvolvida especialmente na segunda metade do século XIX de realizar tratamentos de saúde em spas localizados em estações balneárias e termas, nas quais havia também a prática de jogos de azar.<sup>44</sup>

A exploração de cassinos dependia da obtenção de autorização, que era concedida por prazo determinado e disciplinava sobre os jogos permitidos, as condições de admissão nas salas de jogos, o horário de funcionamento dos cassinos e a taxa de quinze por cento devida pela casa. Prevvia-se a cassação da autorização em caso de desrespeito às regras estabelecidas.

A autorização dos cassinos pelo Presidente Epitácio Pessoa fez surgir diversos cassinos no Brasil que exploravam jogos de azar e tinham diversas atrações, como shows de grandes celebridades internacionais.<sup>45</sup> Os cassinos não se limitaram a apenas estações balneárias e termas.

Esse período foi fértil para os cassinos no Brasil, mas não foi suficiente para acabar com a cultura da época, fortemente conservadora, católica e contrária ao jogo. Nesse contexto, partindo-se do pressuposto de que a proibição dos jogos de azar seria um imperativo da consciência universal, que todos os povos tinham legislações tendentes a esse fim e que a tradição moral e jurídica brasileira era contrária aos jogos de azar, em 1946, o então Presidente Eurico Gaspar Dutra promulgou o Decreto nº 9.215/1946 proibindo todos os jogos de azar em território nacional.<sup>46 47</sup> No momento da proibição, existiam setenta e um cassinos em funcionamento no Brasil.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> Sobre o assunto, conferir: SCHWARTZ, David. G, 2013, p. 22-54. Sobre o turismo de saúde no Brasil e a realização dos jogos de azar nessas localidades, conferir: PAIXÃO, Dario Luiz Dias, 2007, p. 133-147.

<sup>45</sup> Como os famosos shows de Carmem Miranda no cassino da Urca (PAIXÃO, Dario Luiz Dias, 2007, p. 142).

<sup>46</sup> BRASIL. **Decreto nº 9.215**, de 30 de abril de 1946, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del9215.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9215.htm), acesso em 18/03/2020.

<sup>47</sup> Destaca-se que o artigo 50 da Lei de Contravenções penais que proíbe os jogos de azar já constava em sua redação original de 3 de outubro de 1941. No entanto, existiam casas em vigor e com autorização para funcionar. O Presidente Getúlio Vargas, então, autorizou a manutenção das casas em funcionamento, criando uma exceção à proibição da Lei de Contravenções Penais, por meio do Decreto 4.866/1942 (BRASIL. **Decreto nº 4.866**, de 23 de outubro de 1942). Este decreto foi revogado pelo Presidente Dutra.

<sup>48</sup> PAIXÃO, Dario Luiz Dias, 2007, p. 143.

Importante mencionar que a regulação dos cassinos não se deu de forma uniforme no país à época, existindo distinções entre os Estados, que tinham relativa autonomia.

Esse breve registro histórico serve para apontar a atual proibição geral dos jogos de azar no país, bem como para rememorar o breve período de legalização de cassinos no Brasil, os quais tiveram um fértil desenvolvimento.

### 1.2.3 A liberação temporária dos bingos no Brasil

Os bingos são uma espécie de jogos de azar, pois também contêm os elementos de aposta, sorte e prêmio. Em geral, consistem em jogos em que os apostadores comprem cartelas com uma série de números, que são sorteados e anunciados para todos os apostadores. O primeiro apostador que conseguir algum resultado em sua cartela é o vencedor de um prêmio. A complexidade e os tipos de bingos variam, sendo mais comuns os jogos em que os participantes adquirem uma ou mais cartelas com alguns números e há o sorteio em um universo total de 90 números, normalmente feito por meio da extração de bolas numeradas que são giradas em um globo. Esse sorteio é realizado ao vivo e acompanhado por todos os apostadores. O primeiro a alcançar o seu objetivo ao ter seus números sorteados vence o prêmio anunciado previamente.

O bingo tem características similares às loterias porque o resultado decorre puramente da sorte e não existe nenhuma habilidade envolvida. A diferença em relação às loterias é que os vencedores variam de acordo com a ordem de sorteio dos números, devendo os apostadores estarem atentos para preencher suas cartelas e reclamar o prêmio quando seus números forem os vencedores.

Em razão da sua simplicidade, muitas vezes os bingos são utilizados como jogos sociais, sem fins lucrativos, e frequentemente com o objetivo de arrecadação de fundos para doação.<sup>49</sup> No Brasil, são comuns os chamados “bingos de igreja”, realizados justamente com esse fim de arrecadação social. Quando o bingo, ou qualquer outro jogo, é realizado com esse fim filantrópico, não se está diante de um jogo de azar, pois não existe o elemento do prêmio ou a aposta.

---

<sup>49</sup> ROSE, I. Nelson; CHAMPION JR., Walter T., 2018, p. 35.

O dinheiro arrecadado com a participação nem sempre tem a natureza de aposta. Muitas vezes é feita a doação e recebe-se de brinde uma cartela de bingo para entretenimento. Não raras vezes, inexistente um valor mínimo para essa doação, o que evidencia a ausência de natureza de aposta. Além disso, o valor arrecadado não é convertido para os vencedores, mas para a comunidade. Ainda que os vencedores recebam brindes, eles não recebem prêmios calculados com base em apostas, tal como ocorre em bingos comerciais. Por isso, essas atividades não são consideradas jogos de azar.

De outro lado, quando o bingo é jogado e explorado sem essas finalidades filantrópicas, verificamos a presença de um jogo de azar. Por isso, no Brasil, eles são proibidos por meio do artigo 50 da LCP.

O Brasil, entretanto, experimentou um breve período de legalização dos bingos entre 1993 e 2004. A Lei 8.672/1993, que tratava das normas gerais sobre desportos, previu que as entidades de direção e práticas desportivas filiadas a entidades de administração poderiam se credenciar na secretaria da fazenda de seu Estado, ou Distrito Federal, para promover reuniões com o objetivo de angariar fundos para fomentar o desporto, mediante a realização de bingos (art. 57).<sup>50</sup>

Tratou-se de tentativa modesta de autorizar genericamente a prática de bingos eventuais com o objetivo de arrecadar fundos para o desporto mediante a liberação de bingos realizados pelas entidades esportivas. Cabia aos Estados e ao Distrito Federal a regulação e fiscalização desses eventos (§1º, do art. 57).

Contudo, a liberação dos bingos veio mesmo com a Lei 9.615/1998,<sup>51</sup> que trata das regras do desporto e substituiu a Lei 8.672/1993 – regulamentada pelo Decreto 2.574/1998.<sup>52</sup> Previu-se que os jogos de bingo eram permitidos em todo território nacional, sendo considerados serviço público de competência da União, cuja exploração poderia ser realizada direta ou indiretamente, pela Caixa Econômica Federal. Ainda, definiu-se os bingos como sendo “*loteria que se sorteiam ao acaso*

---

<sup>50</sup> BRASIL. **Lei nº 8.672**, de 6 de julho de 1993, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8672.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8672.htm), acesso em 19/03/2020.

<sup>51</sup> BRASIL. **Lei nº 9.615**, de 24 de março de 1998, disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1998/lei-9615-24-marco-1998-351240-publicacaooriginal-1-pl.html>, acesso em 20/03/2020.

<sup>52</sup> BRASIL. **Decreto nº 2.574**, de 29 de abril de 1998, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2574.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2574.htm), acesso em 20/03/2020.

*números de 1 a 90, mediante sucessivas extrações, até que um ou mais concorrentes atinjam o objetivo previamente determinado” (§1º, do art. 74).*

Autorizou-se que entidades de administração e de práticas desportivas pudessem se credenciar junto à União para explorar os bingos de forma permanente ou eventual com a finalidade de angariar recursos para o fomento do desporto. Qualificou-se como bingo permanente aquele realizado em salas próprias e em que o sorteio era feito sem contato humano, para garantir a lisura dos resultados, sendo que os prêmios oferecidos seriam apenas dinheiro. Já os bingos eventuais eram aqueles realizados periodicamente, mas não em salas próprias.

As máquinas utilizadas nos sorteios deveriam ser submetidas previamente à fiscalização do poder público e, se aprovadas, seriam fiscalizadas semestralmente.

A Lei estabeleceu os requisitos que deveriam ser atendidos pela entidade esportiva para que fosse concedida a autorização para explorar os bingos. Destacou-se a necessidade de comprovação de que a entidade já era constituída há mais de três anos e de apresentação de projeto detalhado de aplicação dos recursos na melhoria do desporto olímpico para a formação do atleta. Eram também exigidas certidões comprovando a regularidade criminal, cível, fiscal e previdenciária das entidades esportivas.

Ainda, a autorização para explorar bingos dependia de parecer favorável da Prefeitura do Município em que a sala do bingo seria localizada, especialmente quanto aos aspectos urbanísticos e ao alcance social do empreendimento. Era necessário também a apresentação da planta da sala de bingo, com a capacidade mínima para duzentas pessoas e local isolado de recepção. Por fim, a sede da entidade desportiva tinha que ser no mesmo município em que a sala do jogo funcionaria, vedando a exploração em outras cidades.

A entidade esportiva poderia delegar a administração da sala de bingo para uma empresa, desde que houvesse autorização para tanto e fossem apresentados documentos da sociedade empresária, especialmente para demonstrar a regularidade da pessoa jurídica e a quitação de tributos federais e da seguridade social. Exigia-se também que a empresa fosse sujeita à auditoria permanente. No entanto, o Decreto regulamentador deixou claro que a responsabilidade permaneceria com as entidades esportivas.

A autorização da exploração de jogos de azar somente seria negada se não fossem preenchidos os requisitos estabelecidos pela Lei 9.615/1998, ou se houvesse

indícios de inidoneidade da entidade esportiva, da empresa ou de seus dirigentes. Ainda, a autorização poderia ser cassada nessas mesmas hipóteses. Aqui existia um espaço de ampla discricionariedade na análise do atendimento aos requisitos para obter a autorização para exploração dos bingos.

Como o objetivo da arrecadação era o fomento ao desporto, a lei fixava a destinação mínima de sete por cento da receita bruta da sala de bingo à entidade esportiva.

Havia previsão legal expressa de que somente a modalidade do bingo era autorizada, sendo vedados quaisquer outros tipos de jogos ou máquinas. Previa, ademais, a criminalização da realização de bingos sem autorização, do oferecimento de prêmio diverso de dinheiro, da fraude ou adulteração do resultado do jogo, da permissão de ingresso de menor no jogo ou de manter máquinas de jogos de azar ou diversões eletrônicas nas salas de bingos.

O regulamento também previu o credenciamento para a exploração do bingo. Tal pedido deveria ser feito perante o INDESP (Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto) ou à Secretaria da Fazenda do Estado em que o bingo funcionaria. Ele seria prévio e separado do pedido de autorização. O credenciamento não implicava o direito a explorar os bingos.

Depois de credenciada, poderia ser solicitada a autorização. Esta seria concedida apenas para um único sorteio para os bingos eventuais, enquanto para os bingos permanentes ela teria um prazo máximo de doze meses. O regulamento continha diversas exigências para a concessão de autorização relativas ao local do bingo e à necessidade de apresentação do planejamento da atividade, com a previsão de vendas e o plano de distribuição de prêmios, dentre outros itens.

A autorização poderia ser renovada se cumpridas todas as exigências.

No ano de 2000, a Medida Provisória 2049 estabeleceu que a exploração dos jogos de bingo era um serviço público de competência da União, executado, direta ou indiretamente, pela Caixa Econômica Federal, bem como extinguiu o INDESP. Essa mesma redação foi mantida na Medida Provisória 22136.

Ocorre que no mesmo ano de 2000, foi promulgada a Lei 9.981/2000 revogando os dispositivos da Lei 9.615/1998 que autorizavam a exploração dos

bingos no país.<sup>53</sup> No entanto, manteve-se as autorizações vigentes até a sua exploração. O Decreto 3659/2000<sup>54</sup> revogou o Decreto 2574/1998 e tratou dos bingos vigentes.

Já em 2001, foi editada a Medida Provisória 2216-37, que embora tratasse da organização da Presidência e dos Ministérios, acabou revigorando dispositivo que autorizava a exploração dos bingos (art. 59 da Lei 9.615/1998),<sup>55</sup> e atribuindo a sua competência para a Caixa Econômica Federal:<sup>56</sup>

Art. 17. O art. 59 da Lei no 9.615, de 24 de março de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 59. A exploração de jogos de bingo, serviço público de competência da União, será executada, direta ou indiretamente, pela Caixa Econômica Federal em todo o território nacional, nos termos desta Lei e do respectivo regulamento."

Desse modo, a MP 2216-37/2001 acabou por retirar a eficácia da Lei 9.981/2000 e manteve a autorização legal para o funcionamento dos bingos. Essa Medida Provisória foi reeditada trinta e sete vezes, vigendo até 20/02/2004, quando foi editada a Medida Provisória 168/2004 revogando o art. 59 da Lei 9.615/1998 e o art. 17 da MP 2.216-37/2001.

Com isso, colocou-se fim ao breve período de seis anos de legalização dos bingos no Brasil. Houve a edição de legislações estaduais autorizando o funcionamento dos bingos, mas elas foram todas julgadas inconstitucionais por força da jurisprudência do STF consolidada e da Súmula Vinculante nº 02, que reconhece a competência exclusiva da União para legislar sobre sorteios e jogos de azar. Ainda, foram ajuizadas diversas ações judiciais procurando manter em funcionamento os

---

<sup>53</sup> BRASIL. **Lei 9.981**, de 14 de julho de 2000, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9981.htm#:~:text=LEI%20No%209.981%2C%20DE%2014%20DE%20JULHO%20DE%202000.&text=Altera%20dispositivos%20da%20Lei%20n,eu%20sanciono%20a%20seguinte%20Lei%3A&text=1o%20A%20Lei%20n,%22Art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9981.htm#:~:text=LEI%20No%209.981%2C%20DE%2014%20DE%20JULHO%20DE%202000.&text=Altera%20dispositivos%20da%20Lei%20n,eu%20sanciono%20a%20seguinte%20Lei%3A&text=1o%20A%20Lei%20n,%22Art.,), acesso em 25/03/2020.

<sup>54</sup> BRASIL. **Decreto 3.659**, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3659.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3659.htm), acesso em 25/03/2020.

<sup>55</sup> Miguel Reale Júnior e Fábio Barbalho Leite lecionam que a revogação dos dispositivos que tratava dos bingos pela Lei 9.981/2000 não implicou a ilicitude da atividade, mas a sua sujeição à livre iniciativa, pois não haveria previsão de reprecinação da norma revogadora (REALE JÚNIOR, Miguel; LEITE, Fábio Barbalho. A regulação dos bingos de 1941 a fevereiro de 2003: estudo de caso-problema. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, ano 2, n.7, Belo Horizonte, jul./set. 2004, p. 10-12).

<sup>56</sup> BRASIL. **Medida Provisória nº 2.216-37**, de 31 de agosto de 2001, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/2216-37.htm#:~:text=2216%2D37&text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%202.216,Minist%C3%A9rios%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2216-37.htm#:~:text=2216%2D37&text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%202.216,Minist%C3%A9rios%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.), acesso em 25/03/2020.



bingos no país, especialmente com base nas leis estaduais. Algumas liminares foram concedidas, mas, ao final, os bingos encerraram suas atividades no Brasil.

Isso, porém, não significa dizer que a prática dos jogos de azar deixou de existir em território nacional. Não obstante a proibição por força de lei, existe uma intensa atividade clandestina que abrange os jogos do bicho, bingos e cassinos ilegais. É impossível estimar com precisão a quantidade de casas de jogos ilegais existentes atualmente, tampouco o valor movimentando com esses jogos; ainda assim, a existência de diversos inquéritos policiais e ações criminais revela que a atividade clandestina é altíssima.

### 1.3 A REGULAÇÃO DA LOTERIA NO BRASIL

A loteria não é objeto específico de análise do presente trabalho, que tem foco principal nos demais tipos de jogos de azar. Porém, é relevante uma breve apresentação da sua regulação, seja por se enquadrar como uma das espécies de jogos, seja porque as propostas atuais de regulamentação dos jogos de azar incluem a liberação de algumas atividades lotéricas, como as loterias estaduais e o jogo do bicho.

A loteria é tradicionalmente reconhecida como a aposta em um número ou símbolo, que é sorteado de forma aleatória.<sup>57</sup> Trata-se de atividade que tem ampla história no Brasil, abrangendo tanto atividades lícitas quanto ilícitas. A loteria organizada e autorizada no Brasil existe há muitos anos, tendo sempre atraído discussões a respeito dos problemas sociais inerentes a ela, como bem pontua ANTONIO BENATTE.<sup>58</sup>

Em 1932, foi editado o Decreto nº 21.143, que procurou consolidar e sistematizar as diversas leis que regulavam a atividade lotérica no país.<sup>59</sup> <sup>60</sup> Além do estabelecimento de regras básicas sobre a atividade lotérica, como a exigência de

<sup>57</sup> ROSE, I. Nelson; CHAMPION JR., Walter T., 2018, p. 32.

<sup>58</sup> BENATTE, Antonio Paulo. Dos jogos que especulam com o acaso: contribuição à história do jogo de azar no Brasil (1890-1950). Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2002, p. 13.

<sup>59</sup> BRASIL. **Decreto 21.143**, disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21143-10-marco-1932-514738-publicacaooriginal-1-pe.html>, acesso em 30/03/2020.

<sup>60</sup> Sobre a evolução legislativa anterior da atividade lotérica no Brasil, conferir: COELHO, Carolina Reis Jatobá. Permissões lotéricas e contrafação administrativa. **Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF**, ano 6, n. 12, Belo Horizonte, jul./dez/ 2017, p. 134-138.

distribuição de no mínimo de 70% do produto da arrecadação para a premiação, declarou-se que as loterias constituíam serviços públicos concedidos pela União e pelos Estados (artigo 20).

Esse diploma legal foi seguido por outros regulamentos até chegar ao Decreto nº 204/1967, que é a legislação vigente a respeito da exploração de loterias.<sup>61</sup>

Um dos objetivos de se ter uma loteria do Estado é competir com as apostas ilegais e com o crime organizado.<sup>62</sup> Assim, cria-se uma alternativa legalmente válida de uma forma de jogo, de modo a permitir que as pessoas satisfaçam sua necessidade pessoal de praticar a atividade. De certo modo, é um reconhecimento tácito de que vale mais a pena para o Estado autorizar o jogo, regulando e controlando a sua atividade, do que proibi-lo e jogá-lo para a ilegalidade, deixando-o refém da criminalidade.

### 1.3.1 A loteria federal

A Loteria Federal é regulamentada pelo Decreto nº 204/1967 que consagrou a exploração de loterias como um serviço público exclusivo da União – o que não vige mais em sua integralidade, de acordo com o STF, o que será explicado quando tratarmos das loterias estaduais. O Decreto-Lei 759/1969, que constituiu a Caixa Econômica Federal como empresa pública federal, prevê em seu artigo 2º, “d”, que uma das finalidades da estatal seria a exploração, com exclusividade, dos serviços de Loteria Federal do Brasil e da Loteria Esportiva Federal, nos termos da legislação pertinente. Em 1979, foi promulgada a Lei 6.717, que autorizou a Caixa Econômica Federal a realizar a modalidade de concurso prevista no Decreto 204/1967.<sup>63</sup>

A Lei 9.648/1998, art. 18-B, §1º, transferiu para o Ministério da Fazenda (atual Ministério da Economia) a competência para a exploração do serviço público de

---

<sup>61</sup> BRASIL. **Decreto 204/1967**, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0204.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0204.htm), acesso em 30/03/2020.

<sup>62</sup> ROSE, I. Nelson; CHAMPION JR., Walter T., 2018, p. 27.

<sup>63</sup> BRASIL. **Lei 6.717/1979**, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/1970-1979/l6717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1970-1979/l6717.htm), acesso em 02/04/2020.

Loteria Federal do Brasil.<sup>64</sup> Em igual sentido, prevê essa competência do Ministério da Economia o art. 31, IX, da Lei 13.844/2019.<sup>65</sup>

Logo, a loteria federal é executada pela Caixa Econômica Federal sob controle do Ministério da Economia. Isso é consequência jurídica do próprio controle exercido pelo Ministério da Economia, a quem se vincula o banco estatal (artigo 1º do Decreto-Lei 759/1969, que constituiu a CEF como empresa pública).

A Caixa Econômica Federal também edita o Regulamento da Loteria Federal, disciplinando a forma dos sorteios, os tipos de jogos e a forma de auditoria dos sorteios. Em termos de jogos, atualmente o Regulamento das Loterias prevê seis espécies de jogos: Lotomania, Quina, Mega-sena, Dupla-Sena, Lotofácil, Timemania, além das loterias esportivas Loteca e Lotogol.

Os bilhetes de loterias são comercializados pela internet ou presencialmente. No ambiente online, a aquisição dos bilhetes é feita diretamente no site da Caixa Econômica Federal. Já presencialmente, a comercialização é feita nas agências lotéricas.

A Caixa Econômica Federal comercializa os bilhetes da loteria por meio das agências lotéricas. As pessoas interessadas em comercializar os bilhetes de loteria devem participar de uma licitação para obter a permissão pela Caixa Econômica Federal de explorar uma agência lotérica, ou para exercer o comércio ambulante de bilhetes, nos termos da Circular da CEF nº 745, de 26 de janeiro de 2017.

### 1.3.2 A volta das raspadinhas com a LOTEX

As apostas em papel de vencedor instantâneo existem há décadas no mundo inteiro.<sup>66</sup> No Brasil, a Caixa Econômica Federal já explorou, no passado, as loterias instantâneas, apelidadas de raspadinhas, mas sem o sucesso financeiro pretendido. Por isso, o serviço deixou de ser explorado, sendo revogada a modalidade lotérica em 2016, por meio do Decreto nº 8.897/2016.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> BRASIL. **Lei 9.648/1998**, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9648cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9648cons.htm), acesso em 02/04/2020.

<sup>65</sup> BRASIL. **Lei 13.844**, de 18 de junho de 2019, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm), acesso em 03/04/2020.

<sup>66</sup> ROSE, I. Nelson; CHAMPION JR., Walter T., 2018, p. 336.

<sup>67</sup> BRASIL. **Decreto 8.897/2016**, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8897.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8897.htm), acesso em 04/04/2020.

No entanto, a Lei 13.155/2015, que tem por objeto as entidades desportivas profissionais de futebol, a instituição de responsabilidade fiscal para essas instituições e os planos de recuperação de dívidas, autorizou o Poder Executivo a criar a Loteria Instantânea Exclusiva – LOTEX, tendo como tema marcas, emblemas, hinos, símbolos, escudos e similares relativos às entidades de prática desportiva da modalidade de futebol (artigo 28 da referida Lei).<sup>68</sup> Autorizou-se a sua implementação por meio físico e virtual e permitiu-se que a LOTEX também tivesse como tema eventos de grande apelo popular, datas comemorativas, referências culturais, marcas, personagens ou elementos gráficos e visuais que possam aumentar a atratividade comercial do produto.

A LOTEX foi incluída no Programa de Desestatização pelo Decreto 8.648/2016.<sup>69</sup> Houve a publicação de três editais de leilão para a concessão da LOTEX, sendo o primeiro publicado em abril de 2018 e o último em agosto de 2019. O último leilão contou com a participação de apenas um consórcio de empresas (Consórcio Estrela Instantânea, formado pelas empresas International Games Technology – IGT - e Scientific Games, as maiores *players* do mercado de loterias instantâneas do mundo), que apresentou proposta de pagamento de outorga de R\$ 96.969.123,51 para explorar a LOTEX em todo território nacional pelo prazo de 15 (quinze) anos, cuja operação estava prevista para iniciar em julho de 2020.

Todavia, em outubro de 2020, as empresas vencedoras do certame desistiram da concessão alegando problemas com a Caixa Econômica Federal em relação ao contrato envolvendo a utilização das agências lotéricas, o que era considerado pela concessionária como imprescindível para o sucesso econômico-financeiro das raspadinhas. Ainda, as empresas apontaram que o julgamento do STF que afastou a exclusividade da União sobre os jogos lotéricos e abriu caminho para loterias estaduais seria uma das causas da desistência do negócio.<sup>70</sup> Atualmente, existe nova tentativa de retomar essa concessão. De todo modo, o futuro da loteria instantânea é incerto.

---

<sup>68</sup> BRASIL. **Lei 13.155/2015**, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13155.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13155.htm), acesso em 06/04/2020.

<sup>69</sup> BRASIL. **Decreto 8.648/2016**, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8648.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8648.htm), acesso em 06/04/2020.

<sup>70</sup> Para mais informações e para a íntegra da declaração das empresas a respeito da desistência da concessão, conferir: <http://bnldata2.com.br/igt-e-scientific-games-informam-que-se-retiraram-da-lotex/>, acesso em 02/11/2020.

### 1.3.3 As loterias estaduais e recente autorização pelo Supremo Tribunal Federal

O serviço de loterias era de competência comum da União e dos Estados até a edição do Decreto-Lei nº 204/1967, que passou a prever o serviço como competência exclusiva da União.

Em razão disso, em 1967, existiam diversos serviços lotéricos estaduais em operação no território nacional. A solução criada pelo Decreto 204/1967 foi manter a autorização das loterias já criadas, mas vedando a criação de novas loterias e do aumento da emissão de bilhetes já autorizados para as loterias estaduais, conforme prevê o seu artigo 30.

As loterias estaduais em funcionamento continuam observando o Decreto-Lei 6.269/1944, nos termos do artigo 33 do Decreto 204/1967. Existiram diversas tentativas das assembleias legislativas de alterarem a regulamentação das loterias estaduais. No entanto, o STF manifestou-se pela inconstitucionalidade de todas as leis nesse sentido por entender que o artigo 22, inciso XX, da Constituição Federal atribuiu competência privativa à União para regular qualquer sistema de sorteios, o que abrange todas as atividades lotéricas e os jogos de azar. Nesse contexto, foi editada a Súmula Vinculante nº 2: *É inconstitucional a lei ou ato normativo Estadual ou Distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias.*<sup>71</sup>

Em razão disso, por anos, a modificação da situação jurídica das loterias dependia de alteração da Constituição, retirando-se a competência da União para legislar sobre a matéria, ou de modificação da legislação atualmente vigente (Decreto 204/1967), que proíbe as loterias estaduais, com a exceção apontada acima.

---

<sup>71</sup> No julgamento da ADI 3898, o STF consolidou a tese de que a competência privativa da União prevista no art. 22, XX, da CF abrange todos os tipos de jogos de azar (relator Ministro Menezes de Direito, julgado em 06/06/2008). No mesmo sentido, confira-se os seguintes precedentes: ADI 3189, relator Min. Celso de Mello, julgado em 13/12/2016; ADI 3895, relator Ministro Menezes de Direito, julgado em 04/06/2008; ADI 2950, relator Ministro Marco Aurélio, julgado em 29/08/2007; ADI 3277, relator Ministro Sepúlveda Pertence, julgado em 02/04/2007; ADI 2995, relator Ministro Celso de Mello, julgado em 13/12/2006; ADI 2996, relator Ministro Sepúlveda Pertence, julgado em 10/08/2006; ADI 3183, relator Ministro Joaquim Barbosa, julgado em 10/08/2006; ADI 3147, relator Ministro Carlos Britto, julgado em 10/08/2006; ADI 2690, relator Ministro Gilmar Mendes, julgado em 07/06/2006; ADI 3259, relator Ministro Eros Grau, julgado em 16/11/2005; ADI 2847, relator Ministro Carlos Velloso, julgado em 05/08/2004, que resultou na edição da Súmula Vinculante nº 2.

No entanto, em setembro de 2020, o Supremo Tribunal Federal revisitou o tema ao decidir duas arguições de descumprimento fundamental e uma ação direta de inconstitucionalidade.<sup>72</sup> O tema em discussão era a constitucionalidade do art. 1º, *caput*, e 32, *caput* e §1º, do Decreto-Lei nº 204/1967, que reservavam a competência da União para explorar loterias e vedavam a criação de loterias estaduais.<sup>73</sup> O STF julgou procedentes as ADPFs para declarar não recepcionados esses dispositivos e julgou improcedente a ADIN.

Em resumo, no voto conduzido pelo Ministro Gilmar Mendes e acompanhado por unanimidade, o STF decidiu que as loterias são serviço público porque são historicamente consideradas como tal e a legislação assim prevê o seu regime jurídico.<sup>74</sup> Mais importante que isso, o STF decidiu que a Constituição Federal não prevê a competência exclusiva da União para explorar a atividade lotérica, pois não existe nenhuma previsão constitucional de exclusividade dessa atividade à União, tal como ocorre com os serviços postais e de telecomunicações, por exemplo. Como não existe essa previsão em favor da União, ela não detém exclusividade na exploração desse serviço, por força do art. 25, §1º, da Constituição Federal, que reserva a competência residual aos Estados.

Para se manter coerente com a sua jurisprudência consolidada, o STF distinguiu a competência legislativa da competência administrativa (material) de execução do serviço público de loterias. A competência legislativa a respeito das loterias é privativa da União, conforme prevê o art. 22, XX, da Constituição Federal. Isso, entretanto, não lhe assegura o poder de excluir outros entes da exploração do serviço público lotérico, pois a competência material de execução da atividade é

---

<sup>72</sup> BRASIL. STF. ADPF 492, rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 30/09/2020. BRASIL. STF. ADPF 493, rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 30/09/2020. BRASIL. STF. ADI 4.986, rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 30/09/2020.

<sup>73</sup> Art. 1º A exploração de loteria, como derrogação excepcional das normas do Direito Penal, constitui serviço público exclusivo da União não suscetível de concessão e só será permitida nos termos do presente Decreto-lei.

Art 32. Mantida a situação atual, na forma do disposto no presente Decreto-lei, não mais será permitida a criação de loterias estaduais.

§ 1º As loterias estaduais atualmente existentes não poderão aumentar as suas emissões ficando limitadas às quantidades de bilhetes e séries em vigor na data da publicação deste Decreto-lei.

<sup>74</sup> Caio Tácito também já apontava que as loterias eram serviço público desde 1932: TÁCITO, Caio. Loterias Estaduais (Criação e regime jurídico). **Revista dos Tribunais**, ano 94, vol. 838, ago. 2005, p. 750. Por sua vez, apesar da qualificação legal, Gustavo Justino de Oliveira ressalva que a atividade lotérica não constitui uma atividade de prestação e não gera diretamente a satisfação de necessidades da coletividade, por isso, não haveria prestação ao serviço público. Assim, ele entende que se considerada como atividade estatal, a atividade lotérica é uma espécie de fomento e não de serviço público (OLIVEIRA, Gustavo Justino, 2003, p. 184).

comum com os Estados. Assim, é constitucional a instituição de loterias estaduais, que devem seguir as modalidades lotéricas previstas na legislação federal.<sup>75</sup>

A importância desse precedente ultrapassa os limites dos jogos lotéricos, pois ele assenta entendimento de que a União não detém exclusividade para prestar serviço público cuja execução não lhe está reservada pela Constituição. Isso significa dizer que eventual aprovação de projeto de lei que autorizar a exploração de jogos de azar não pode restringir a sua exploração à União, sob pena de essa previsão ser inconstitucional. Para que exista tal privilégio de exclusividade, é necessária a alteração da Constituição Federal. Isso, contudo, não afasta a competência da União para disciplinar legislativamente a matéria.

#### 1.4 O JOGO DO BICHO – ENTRE A ILEGALIDADE E A TOLERÂNCIA SOCIAL

O jogo do bicho é um jogo brasileiro amplamente praticado em território nacional e com alta taxa de tolerância e aceitação social. O jogo do bicho foi inventado no Jardim Zoológico de Vila Isabel no Rio de Janeiro em 1893 para promover arrecadação de fundos ao zoológico, que se encontrava em dificuldades financeiras. Cada ingresso recebia um bilhete com um animal, que correspondia a um número. Ao final, havia o sorteio do animal que simbolizava o bilhete premiado. O jogo foi sendo praticado fora do zoológico e, rapidamente, tornou-se o jogo mais popular no Brasil, especialmente em classes sociais menos favorecidas.<sup>76 77</sup>

ANTONIO BENATTE narra que desde o seu início foram editadas leis criminalizando a atividade, mas todas natimortas, sem nenhuma eficácia social.<sup>78</sup> Isso leva à expressão de SOARES de que o jogo do bicho é “*a contravenção mais*

---

<sup>75</sup> Essa distinção realizada pelo Supremo Tribunal Federal encontra respaldo na doutrina, o que é muito bem resumido por Carlos Ari Sundfeld, que também argumenta que a exclusividade para explorar os serviços lotéricos dependeria de previsão expressa da Constituição Federal, o que não existe, por isso é inconstitucional o monopólio criado pelo Decreto-Lei 204/1967 (SUNDFELD, Carlos Ari. Loterias Estaduais na Constituição de 1988. *Revista de Direito Público*, n. 91, jul./set. 1989, ano 22, p. 102).

<sup>76</sup> BENATTE, Antonio Paulo, 2002, p. 17 e 108.

<sup>77</sup> Sobre a história do jogo do bicho no Rio de Janeiro, conferir: MAGALHÃES, Felipe Santos. **Ganhou leva... Do vale impresso ao vale o escrito**: Uma história social do jogo do bicho no Rio de Janeiro (1890-1960). Tese (Doutorado em História Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.

<sup>78</sup> BENATTE, Antonio Paulo, 2002, p. 18.



*controvertida do país*”.<sup>79</sup> Ele também foi responsável por aumentar a atenção das leis penais com os jogos de azar, ainda que o jogo do bicho em si não sofresse os efeitos disso.<sup>80</sup>

É indiscutível que o jogo do bicho é uma realidade social existente e tolerada no Brasil, sendo responsável por movimentar uma economia informal, que gera muitos empregos. Também é certo que a ilegalidade do jogo do bicho o fez, e ainda faz, caminhar de mãos dadas com a criminalidade. Isso é bem representado pela figura do bicheiro, fortemente presente no imaginário social brasileiro, com grandes nomes conhecidos por todos, como Castor de Andrade, que foi um dos maiores bicheiros da história do Brasil.<sup>81</sup>

O jogo do bicho sempre foi tido como proibido porque se trata de uma forma de loteria, mas sem autorização para funcionar. Nesse sentido, o Código Penal dos Estados Unidos do Brasil, de 1890, tipificava a realização de loterias e rifas, de qualquer espécie, que não fossem autorizadas por lei.<sup>82</sup> Após a proliferação do jogo do bicho, foi editada a Lei nº 628/1899 procurando reprimir ainda mais a atividade.<sup>83</sup> A proibição foi reiterada em outros normativos, como a Lei nº 2.321/1910.<sup>84</sup> Ainda, o Decreto nº 21.143/1932, que regulamentava a loteria à época, previu expressamente a proibição do “jogo do bicho”, tipificando-o como contravenção penal (artigo 15).<sup>85</sup>

<sup>79</sup> SOARES, Simone Simões Ferreira. O jogo do bicho: a saga de um fato social brasileiro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993 Apud BENATTE, Antonio Paulo, 2002, p. 108.

<sup>80</sup> BENATTE, Antonio Paulo, 2002, p. 148.

<sup>81</sup> Além de bicheiro, Castor de Andrade teve grande impacto social na comunidade carioca de Bangu, pois distribuía leite, arcava com gastos médicos da população e, até mesmo, patrocinava o time de futebol Bangu Atlético Clube e a escola de samba Mocidade Independente de São Miguel - claro que o mecenato tinha o objetivo de garantir a manutenção das suas atividades ilegais com apoio da população. Para maiores informações sobre Castor de Andrade, conferir: ALENCAR, Bruno Holanda Moura. **Castor de Andrade e o Jogo do Bicho**: Um ensaio sobre violência urbana na cidade do Rio de Janeiro. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Ciências Sociais) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, 2017.

<sup>82</sup> BRASIL. **Decreto nº 847**, de 11 de outubro de 1890, disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-847-11-outubro-1890-503086-publicacaooriginal-1-pe.html>, acesso em 06/04/2020.

<sup>83</sup> BRASIL. **Lei nº 628**, de 28 de outubro de 1899, disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-628-28-outubro-1899-540691-publicacaooriginal-41447-pl.html>, acesso em 06/04/2020.

<sup>84</sup> BRASIL. **Lei nº 2.321**, de 30 de dezembro de 1910, disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-2321-30-dezembro-1910-586767-publicacaooriginal-110408-pl.html>, acesso em 06/04/2020.

<sup>85</sup> BRASIL. **Decreto nº 21.143/1932**, disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21143-10-marco-1932-514738-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Dados%20da%20Norma-,Decreto%20n%C2%BA%2021.143%2C%20de%2010%20de%20Mar%C3%A7o%20de,Regula%20a%20extra%C3%A7%C3%A3o%20de%20loterias.&text=2%C2%BA%20Nenhuma%20loteria%2C%20federal%20ou,Art.,> acesso em 06/04/2020.

Atualmente, o jogo do bicho é expressamente proibido pela Lei de Contravenções Penais, em seu artigo 58.

Em conclusão, o jogo do bicho nunca foi autorizado, mas sempre foi praticado, em escala local, com valores baixos e, especialmente, pelas classes sociais menos favorecidas.<sup>86</sup> Dada a sua ilegalidade, ele é frequentemente acompanhado de atividades criminosas, o que justifica a sua regulação e maior controle do Estado.

## 1.5 AS APOSTAS ESPORTIVAS EM TERRITÓRIO NACIONAL – DO TURFE ÀS APOSTAS ESPORTIVAS ONLINE

Todas as formas de apostas representam uma espécie de jogo de azar, sendo que as apostas esportivas são as que têm a maior atratividade em nível mundial. A prática desse tipo de jogo está ligada com a própria história dos esportes, pois onde havia uma competição esportiva, tradicionalmente existiam apostas sobre o resultado dessa disputa.

O negócio de apostas esportivas, entretanto, costuma carregar uma reputação negativa diante de histórias de competições arranjadas.<sup>87</sup> Além de diversos casos reais que ficaram famosos, não são poucas as histórias, literárias e cinematográficas, que retratam competições arranjadas para garantir uma alta premiação. Também não são poucos os relatos de envolvimento de organizações criminosas com os mais diversos tipos de apostas esportivas, especialmente os ilegais.

A Lei de Contravenções Penais estabelece que as apostas sobre qualquer competição esportiva e sobre corrida de cavalos fora de hipódromo são espécies de jogos de azar. Por isso, a sua exploração é vedada e tipificada como contravenção.

### 1.5.1 As apostas em corridas de cavalos

---

<sup>86</sup> BENATTE, Antonio Paulo, 2002, p. 108.

<sup>87</sup> ROSE, I. Nelson; CHAMPION JR., Walter T., 2018, p. 34. FEUSTEL, Elihu D.; RODENBERG, Ryan M. Sports (betting) integrity: detecting match-fixing in soccer. **Gaming Law Review and Economics**, volume 19, n. 10, New Rochelle, 2015, p. 689.

As apostas em animais, como corridas de cavalos, entre outras, incluem-se como uma forma de apostas esportivas. No Brasil, até 2018, a única forma de aposta esportiva autorizada era a realizada em corridas de cavalo - ressalvadas, é claro, as loterias com temas esportivos.

A Lei nº 7.291/1984 admite a exploração de apostas em corridas de cavalos com o objetivo de arrecadar os recursos necessários para coordenar e fiscalizar a equinocultura nacional.<sup>88</sup> De acordo com o art. 7º desta Lei, as apostas esportivas são limitadas aos recintos e dependências dos hipódromos, sedes, ou subsedes sociais das entidades turfísticas, em agências e através de agentes credenciados.

A regulamentação das apostas em corridas de cavalo é feita pela Comissão Coordenadora da Criação do Cavalo Nacional (CCCN),<sup>89</sup> que é um órgão colegiado integrante do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.<sup>90</sup> Essa modalidade de aposta esportiva é regulada pela Instrução Normativa 48/2008,<sup>91</sup> que aprovou o regulamento do Plano Geral de Apostas, e pela Instrução Normativa nº 1/2012, que aprovou o Código Nacional de Corridas.<sup>92</sup>

O artigo 17 do Decreto nº 96.993/1988 prevê a seguinte definição de apostas:

Art. 17. Apostas são todas as modalidades de jogos a dinheiro efetuadas sobre corridas de cavalos, patrocinadas por entidades legalmente autorizadas, nelas também compreendendo os concursos, jogos lotéricos, remates ou leilões de apostas.

---

<sup>88</sup> BRASIL. **Lei nº 7.291/1984**, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7291.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7291.htm), acesso em 07/04/2020.

<sup>89</sup> Nos termos do artigo 1º do Decreto 96.993/1988, que regulamentou a Lei 7.291/1984 (BRASIL. **Decreto 96.993/1988**, disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D96993.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D96993.htm), acesso em 07/04/2020).

<sup>90</sup> Art. 2º, III, “b”, do Decreto nº 10.253, de 20 de fevereiro de 2020 (BRASIL. **Decreto 10.253/2020**, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10253.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10253.htm), acesso em 07/04/2020). A atividade da comissão é operacionalizada pelo Secretário de Inovação, Desenvolvimento Rural e Irrigação do Ministério da Agricultura.

<sup>91</sup> BRASIL. Ministério da Agricultura. **Instrução Normativa nº 48/2008**, de 09 de setembro de 2008, disponível em:

<http://sistemasweb.agricultura.gov.br/sislegis/action/detalhaAto.do?method=visualizarAtoPortalMapa&chave=1288199690>, acesso em 08/04/2020.

<sup>92</sup> BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Instrução Normativa nº 01**, de 07 de março de 2012, disponível em:

[http://www.lex.com.br/legis\\_23122778\\_INSTRUCAO\\_NORMATIVA\\_N\\_1\\_DE\\_7\\_DE\\_MARCO\\_DE\\_2012.aspx](http://www.lex.com.br/legis_23122778_INSTRUCAO_NORMATIVA_N_1_DE_7_DE_MARCO_DE_2012.aspx), acesso em 09/04/2020.

O Plano Geral de Apostas, instituído pela IN nº 48/2008, disciplina as modalidades de apostas autorizadas, bem como dispõe sobre as autorizações para as entidades organizadoras das corridas.

O hipódromo é o local em que as corridas de cavalos são realizadas, sendo elas organizadas pelas entidades turfísticas. Estas devem ser uma sociedade civil, de direito privado, sem fins lucrativos, que recebem autorização para explorar apostas por meio de alvará de licença denominado carta patente (artigos 11 e 22 do Decreto Regulamentador e inciso IV, art. 1º, da IN). Essa autorização é concedida pelo Presidente da CCCCN (art. 11 do Decreto nº 96.993/1988).

O art. 12 do Decreto nº 96.993/1988 e o art. 2º da IN nº 48/2008 estabelecem quais documentos devem instruir o pedido de alvará para exploração das apostas, mas não prevê a comprovação de nenhum requisito de índole subjetiva, como comprovação de idoneidade ou certidões negativas de sanções administrativas da pessoa jurídica que pretende a autorização. Isso ocorre muito provavelmente porque somente se admite a autorização para pessoas jurídicas sem fins lucrativos.

O documento que tem a avaliação mais subjetiva da CCCCN é o que demonstra a viabilidade técnica e econômica para a realização de uma ou mais corridas semanais, sem prejuízo das entidades congêneres e atendendo aos interesses do turfe nacional (art. 12, inciso III). A regulamentação deixou uma ampla margem de discricionariedade para a CCCCN, pois a avaliação de potencial prejuízo para demais entidades turfísticas e para o turfe nacional tem uma alta carga de subjetividade. Não obstante, a decisão que nega a autorização deve ser devidamente fundamentada, expondo os motivos pelos quais a carta patente não é concedida.

Admite-se a exploração de apostas sobre corridas de cavalos no próprio hipódromo ou em estabelecimentos congêneres que tenham a devida autorização, inclusive corridas de cavalos realizados fora do país, denominadas de *simulcasting* (art. 3º). Existem regras que tratam do dever de informação da entidade promotora do evento, como o tipo e distância da prova e designação do páreo, nomes e performances dos cavalos do páreo, nome e performance dos jockeys, tipo e condições da pista (art. 3º, §6º).

O Plano Geral de Apostas prevê três tipos de apostas: (i) pules/bilhetes; (ii) acumuladas/concursos; e (iii) remates/leilões de apostas (art. 7º).

As apostas de bilhetes são aquelas em que os apostadores indicam a ordem de chegada dos cavalos no páreo previamente designados pela Comissão de

Corridas. Esse tipo de aposta possui diversas modalidades, podendo-se fazer as seguintes apostas: no animal que será ganhador (vencedor), nos animais que serão os dois primeiros a chegar (*placê*); nos três primeiros colocados (*show*); nos animais que serão exatamente o vencedor e o segundo lugar (*exata*); nos animais que serão precisamente o primeiro, segundo e terceiro lugares (*trifeta*) e nos animais que serão o primeiro, segundo, terceiro e quarto lugares (*quadrifeta*), conforme prevê o art. 8º.

Por sua vez, as apostas acumuladas, ou concursos, são aquelas em que os apostadores indicam a ordem de chegada dos cavalos em mais de um páreo da programação de corridas. Elas podem ser (i) simples, quando feitas nas modalidades vencedor, *placê*, dupla ou exata, (ii) combinada, quando as apostas são feitas em dois ou mais animais na modalidade vencedor ou *placê* ou em duas ou mais duplas ou exatas, e (iii) mista, quando são feitas apostas em duas ou mais modalidades diferentes, em páreos distintos. Cada turfe pode ter sua denominação própria para essas combinações.

Por fim, as apostas de remates ou leilões são constituídas pela venda antecipada de bilhetes de vencedor, exata e dupla para determinados páreos. A quantidade de rodadas é livre e estabelecida pelo leiloeiro.

Cada entidade turfística estabelece o seu Plano Geral de Apostas de acordo com a IN nº 48/2008, não sendo necessário adotar todas as modalidades supramencionadas. Mais do que isso, de forma interessante, o art. 12 da IN autoriza que as entidades possam propor novas modalidades de aposta em caráter experimental, por prazo não superior a 180 dias, para homologação. É uma forma de permitir a inovação pelas entidades turfísticas.

A destinação dos valores arrecadados deve estar prevista no Plano Geral de Apostas de cada entidade, sendo necessário obedecer às previsões da Lei 7.291/1984 e do seu decreto regulamentador. Existe a previsão de pagamento de uma contribuição para a CCCCN, cujo percentual varia de acordo com o movimento médio de apostas, que é a quantidade medida de apostas feitas nos páreos. Uma parte da premiação é destinada aos proprietários, criadores e profissionais do turfe, relacionados com a classificação dos animais em cada páreo – o percentual também varia de acordo com a movimentação média das apostas. Ainda, os valores que ficam com a entidade turfística têm sua destinação precisamente regulamentada pelo Decreto 96.993/1988, pois as apostas são autorizadas com a finalidade específica de

obter os recursos necessários para coordenar e fiscalizar a equinocultura nacional e não para permitir a obtenção de lucro com essa atividade.

O marco legal do turfe também regulamenta a destinação do produto da arrecadação, o pagamento da contribuição à CCCN, os requisitos para a participação nas corridas de cavalos e outros assuntos que não são exatamente o objeto do presente estudo.

A Lei 7.291/1984 também admite que as entidades promotoras de corridas de cavalos sejam autorizadas pelo Ministério da Fazenda a explorar loterias, desde que satisfeitas as exigências da Secretaria da Receita Federal (art. 14). Essa autorização constava na redação original da Lei e foi, em certo momento, suprimida pela Medida Provisória nº 841, de 2018, a qual, não tendo sido convertida em lei, deixou de vigor. Com isso, está novamente vigente a autorização para que os hipódromos realizem loterias, quando autorizados a tanto.

A respeito desse assunto, o decreto regulamentar prevê um movimento mínimo atual de apostas para autorizar que as entidades possam extrair uma loteria anual do tipo sweepstake (art. 62).<sup>93</sup> Para tanto, é necessária a autorização da Secretaria da Receita Federal.

A fiscalização das entidades turfísticas é feita pela CCCCN, existindo uma série de obrigações de prestação de informações para as organizações promotoras das corridas de cavalos.

### 1.5.2 As apostas esportivas em geral – autorização realizada em 2018

As apostas esportivas permitidas no Brasil foram limitadas às corridas de cavalos até 2018, quando foi promulgada a Lei nº 13.756/2018,<sup>94</sup> e passou-se a autorizar exploração das apostas esportivas em quota fixa no território nacional.

O artigo 29 da citada lei prevê a criação da modalidade lotérica aposta fixa, consistente em um sistema de apostas relativas a eventos esportivos reais. A

---

<sup>93</sup> O sweepstake é uma forma de loteria em que o sorteio normalmente não é vinculado a números ou símbolos, mas a um participante de uma competição. Esse tipo de loteria foi muito utilizado no Reino Unido, na Irlanda e nos Estados Unidos como forma de arrecadação de fundos para construção de hospitais e serviços médicos.

<sup>94</sup> BRASIL. **Lei 13.756/2018**, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13756.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13756.htm), acesso em 10/04/2020.

modalidade da aposta é a quota fixa, na qual o apostador sabe quanto pode ganhar em caso de acerto do prognóstico no momento da aposta.

Somente foram autorizadas as apostas esportivas na modalidade quota fixa em território nacional. A explicação provável para essa opção política é que as apostas mútuas geram incentivos positivos para a realização de fraudes em competições esportivas, pois as apostas em competidores com menor chance de ganhar geram lucros maiores, tornando atrativa a realização de esquemas para a vitória desses esportistas. Isso é desestimulado na modalidade de aposta em quota fixa, cujo valor da premiação já é previamente definido, não havendo tanto espaço para esse tipo de ação criminosa.

As apostas esportivas são qualificadas como serviço público exclusivo da União, cuja exploração deverá ocorrer em todo território nacional (art. 29, *caput*). Esse serviço deverá ser delegado para a iniciativa privada mediante autorização ou concessão realizada pelo Ministério da Fazenda (atual Ministério da Economia).

A exclusividade do serviço atribuída à União é questionável diante da recente decisão do Supremo Tribunal Federal que tratou das loterias estaduais, mencionada acima. O mesmo entendimento em relação às loterias estaduais pode ser aplicado à modalidade lotérica das apostas esportivas, reconhecendo-se não haver competência constitucional privativa da União para explorar essa modalidade lotérica. Com isso, é possível cogitar que os Estados explorem as apostas esportivas em seus territórios, seguindo as normas previstas pela União. É evidente que inúmeras discussões surgirão por conta disso.

Já a qualificação como serviço público submete a atividade a um regime de direito público e às normas gerais dos serviços públicos, o que será amoldado pela regulamentação da matéria pelo Ministério da Economia. O mais importante desse regime é que a atividade não está disponível para a livre iniciativa, havendo necessidade de uma autorização para ingresso nesse setor público da economia, o que deverá ocorrer mediante licitação ou contratação direta, se for o caso de inexigibilidade ou dispensa.<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup> Entendemos possível imaginar um modelo de concessões sem limite de operadores, em que não há disputa entre os interessados. Consequentemente, a concessão decorreria de uma contratação por inexigibilidade e não por licitação. Sobre o tema, confira-se as considerações formuladas no capítulo 3.2.3.4, plenamente aplicáveis às concessões de apostas esportivas.



O §2º do art. 29 da Lei 13.756/18 prevê que a aposta de quota fixa será autorizada ou concedida pelo Ministério da Fazenda. Em primeiro lugar, esse dispositivo impõe que os serviços de apostas esportivas sejam delegados a particulares. Não há discricionariedade da Administração Pública nesse ponto: a atividade não será executada por ela, mas delegada à iniciativa privada. Preveem-se duas formas genéricas de exploração: concessão e autorização.

O §2º, do artigo 29, da Lei 13.756/2018, prevê expressamente que a exploração deverá ocorrer em “*ambiente concorrencial*”. Isso significa que a lei veda a criação de monopólios mediante a concessão de autorizações a número limitado de operadores. É inadmissível que a União elabore um modelo de delegação em que se tenha apenas um operador por área de atuação, pois isso diminuiria o ambiente concorrencial. Deverá haver um número mínimo de empresas autorizadas a operar, de modo a propiciar efetiva concorrência entre elas. Portanto, estão excluídas todas as soluções monopolistas.

As apostas esportivas poderão ser exploradas tanto física quanto virtualmente (§2º, do art. 29).

Como de costume, a Lei 13.756/2018 estabeleceu a forma como o prêmio deverá ser distribuído e a destinação dos valores arrecadados. Há também a previsão de pagamento da Taxa de Fiscalização pela exploração comercial das apostas esportivas, devida pelo exercício do poder de polícia sobre essa atividade.

Ainda, o artigo 33 da Lei 13.756/2018 trata, de modo superficial, de um ponto extremamente sensível, que é a comunicação, publicidade e marketing das apostas esportivas, dispondo que eles devem ser pautados “*pelas melhores práticas de responsabilidade social corporativa direcionadas à exploração das loterias, conforme regulamento*”. Depreende-se duas questões importantes dessa regra. Primeiro, existe uma autorização expressa para a realização de publicidades em apostas esportivas, sem grandes restrições legais. Segundo, as limitações às atividades de comunicação serão feitas por regulamento, que não poderá estabelecer medidas restritivas que não sejam destinadas a assegurar a responsabilidade social corporativa da exploração das loterias.

Ademais, foi prevista a obrigação das empresas exploradoras das apostas esportivas de remeterem ao COAF (Conselho de Controle de Atividades Financeiras) informações sobre os apostadores, de modo a prevenir a lavagem de dinheiro e o financiamento ao terrorismo.

Um dos pontos mais sensíveis da Lei 13.756/2018 é a tributação específica sobre a atividade do jogo – além do imposto de renda. O artigo 30 dispõe que a tributação incidirá sobre o produto geral da arrecadação, que difere do modelo internacional mais praticado que é a tributação incidente sobre o GGR (Gaming Gross Revenue).<sup>96</sup> O segundo aspecto é que existem duas alíquotas de tributação, para as apostas em meio físico a alíquota é de seis por cento e para as apostas em meio virtual é de três por cento. Os valores restantes arrecadados servem para pagamento dos prêmios, do imposto de renda, das despesas e da remuneração do operador.

Por fim, a Lei 13.756/2018 previu que ela deveria ser regulamentada no prazo de dois anos, prorrogáveis por igual período. Desde o final de 2019, o Ministério da Economia deu início ao processo de regulamentação, inclusive disponibilizando a minuta do decreto regulamentador para discussões. No entanto, o processo de regulamentação ainda não foi encerrado até o presente momento. Assim, faremos breves considerações a respeito da minuta do decreto disponibilizada pelo Ministério da Economia.

A minuta do decreto<sup>97</sup> prevê que a delegação será feita mediante autorização, que poderá ser requerida por qualquer pessoa jurídica legalmente constituída no Brasil que atenda aos requisitos do regulamento. Não existe previsão de prazo da autorização, o que poderá ser fixado pelo Ministério da Economia na sua regulamentação específica.

Os requisitos para a exploração das apostas esportivas são: (i) pagamento da taxa de autorização; (ii) apresentação de certidões negativas criminal, administrativa, cível e financeira e, ainda, certidão de regularidade fiscal; (iii) declaração de nunca haver operado ilegalmente em mercados regulados de exploração de loterias e demais sistemas de captação de apostas com pagamento de prêmios em dinheiro; (v) declaração de inexistência de impedimento para sua atuação, na condição de agente operador, em mercados regulados de exploração de loterias e demais sistemas de captação de apostas com pagamento de prêmios em dinheiro; (v) comprovação da

---

<sup>96</sup> O GGR é o valor arrecadado menos os valores pagos aos vencedores. Para maiores informações sobre a prática internacional, conferir resposta dada pela International Betting Integrity Association à consulta formalizada pelo Ministério da Economia durante a elaboração do decreto regulamentar, disponível em: <https://www.gamesbras.com/u/archivos/2019/9/17/IBIA-response-Brazil-consultation-August-2019-FINAL-Website-Brazilian-Portuguese-version.pdf>, acesso em 21 de abril de 2020.

<sup>97</sup> A minuta ainda não foi aprovada e não há previsão de sua aprovação. Existe uma chance considerável de essa minuta ser inteiramente reformulada.

inexistência de condenação em decisão transitada em julgado, ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do período de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena por diversos crimes; (vi) constituição de reserva financeira própria de, no mínimo, R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais), a título de garantia da respectiva capacidade de pagamento de prêmios aos apostadores, como medida preventiva para o caso de insolvência da pessoa jurídica.

Os documentos comprobatórios de situações negativas devem abranger a pessoa jurídica, seus sócios, diretores, gerentes, administradores, procuradores e provedores ou fornecedores de tecnologia.

As exigências para a obtenção de autorização de apostas esportivas são muito maiores do que aquelas das apostas em corridas de cavalos, o que se justifica pela natureza empresarial das apostas esportivas e da possibilidade de qualquer empresa requerer a autorização – ao contrário das entidades turfísticas, que devem ser realizadas por sociedades sem fins lucrativos.

Existe um dever de prestação de informações bastante amplo, que abrange disponibilizar a estrutura administrativa da regulação, informações sobre cada aposta, sobre os softwares e hardwares utilizados. Ainda, o operador estará sujeito a constantes perícias para permitir a efetiva fiscalização, inexistindo um prazo para o término das fiscalizações, que poderão perdurar o tempo necessário.

Essa regra parece simplória, mas acarreta grande ônus para o operador. Estar sujeito à fiscalização, inclusive mediante perícia, por tempo indeterminado tem evidente potencial de prejudicar o desenvolvimento das atividades comerciais autorizadas. Esse dever deverá ser imposto de forma proporcional e razoável, sem prejudicar a atividade econômica desnecessariamente nem desvirtuá-lo da finalidade da fiscalização. Não se pode admitir medidas destemperadas da regulação, sob pena de se criar ambiente fértil para a ineficiência do operador ou, pior, para a corrupção.

O regulamento dispõe sobre as sanções cabíveis ao infrator e as medidas administrativas cautelares admitidas. Em relação a estas, destacamos que elas também obedecem aos princípios do direito público, devendo ser devidamente motivadas e atender ao princípio da proporcionalidade. Não existe uma carta em branco para o órgão fiscalizador aplicar medidas cautelares sem motivo juridicamente válido. Ele não pode simplesmente apreender um bem do operador, devendo haver justa causa para tanto.

Na parte referente à publicidade, o decreto reforça a diretriz de responsabilidade social e traz a orientação para a promoção da conscientização do jogo responsável, orientado para a segurança coletiva e ao combate às apostas ilegais. É estabelecida a necessidade de se apresentar advertências em conjunto com as propagandas, de modo a viabilizar o conhecimento dos riscos inerentes à atividade para os apostadores. Também é prevista a vedação de propagandas que tratem o jogo de forma irresponsável e que possam gerar problemas sociais, como encorajar comportamentos socialmente irresponsáveis e induzir indivíduos a pressionar terceiros a apostar.

Existem regras de publicidade muito objetivas, como a vedação a propagandas falsas, mas também regras com alta dose de subjetividade como, por exemplo, a proibição de tratar a modalidade lotérica como prioridade da vida. Quanto maior a subjetividade da norma, maior será a necessidade de o órgão regulador fundamentar eventual proibição, bem como menor será a culpabilidade da empresa pela infração eventualmente cometida.

Por fim, a empresa autorizada a explorar as apostas esportivas deverá promover uma campanha anual para esclarecimento ao público quanto aos riscos e às consequências das dependências em jogos.

O regulamento prevê uma série de regras para prevenir e coibir a lavagem de dinheiro, impondo às empresas autorizadas a adoção de políticas de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo. Nesse contexto, os clientes deverão fazer cadastros perante as empresas autorizadas, contendo nome completo, número do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), número do documento de identificação, dentre outros. O regulamento também prevê normas para identificar os ganhadores e para comunicação obrigatória de pagamentos superiores a dez mil reais. Os colaboradores da operadora das apostas também deverão ser capacitados na prevenção à lavagem de dinheiro.

O decreto regulamentar exige ainda que o operador adote as melhores práticas internacionais de segurança da informação, gerenciamento de risco, continuidade de negócios e de jogo responsável.

O decreto regulamentar poderá ser complementado por outras regulamentações do Ministério da Economia, se necessário.

## 1.6 PÔQUER E ESPORTES DA MENTE - ATIVIDADES EXCLUÍDAS DO CAMPO DOS JOGOS DE AZAR

Os jogos de azar são aqueles em que o resultado depende exclusiva ou principalmente da sorte, de um fator aleatório, e eles são proibidos pela LCP. Já os jogos de habilidade são aqueles em que a o conjunto de habilidades do jogador é o fator que possui principal dominância no resultado, sendo, portanto, excluídos do conceito de jogos de azar. Logo, a proibição do artigo 50 da Lei de Contravenções Penais não proíbe a prática de jogos de habilidade, nem a exploração de atividades comerciais relacionadas a essa prática.

Essa distinção entre jogos de azar e jogos de habilidade é fundamental para afastar a aplicação das regulações e proibições relativas aos jogos de azar para os jogos de habilidade. Atualmente, não existe outro jogo que traga tanto essa discussão quanto o pôquer.

O pôquer é o jogo de cartas não bancado mais conhecido do mundo, tendo ganhado muita popularidade com o crescimento da prática da modalidade de pôquer chamada de *texas hold'em* e com as transmissões televisivas do campeonato mundial de pôquer em Las Vegas (*World Series of Poker – WSOP*). Considera-se não bancado porque os jogadores jogam contra si e não contra a casa (banca).<sup>98</sup> As casas ganham dinheiro cobrando dos jogadores pelo direito de participar do jogo, alugando assentos ou cobrando taxas por mãos jogadas ou a cada determinado tempo.

Existem inúmeras modalidades de pôquer e formas de jogá-lo, sendo mais comum os participantes jogarem entre si apostando fichas para ver quem tem a melhor combinação de cartas. Em geral, os jogadores possuem cinco cartas para montarem jogos, que possuem níveis de força dentro do jogo. Os que montam as melhores combinações, ganham o jogo.

A modalidade *Texas Hold'em* revela de que modo o pôquer demanda muita habilidade dos jogadores para vencer. Em primeiro lugar, em toda rodada dois jogadores fazem apostas obrigatórias, chamados de *blinds*. A cada determinado tempo, o valor dessas apostas obrigatórias aumenta, criando uma espécie de inflação

---

<sup>98</sup> ROSE, I. Nelson; CHAMPION JR., Walter T., 2018, p. 301. Registra-se que existem modalidades de pôquer que são bancadas, como é o caso do pôquer caribenho. Nessas modalidades, a habilidade é reduzida, pois as ações da casa são também predefinidas, não existindo espaço para blefe ou “leitura de mãos” pelo adversário.

no jogo, o que não permite que se aguarde o jogo passar sem jogar. Os *blinds* mudam de posição em cada rodada, girando em sentido horário da mesa. O jogo começa com cada jogador recebendo duas cartas e fazendo as primeiras apostas. Depois, são abertas três cartas comunitárias, que todos poderão utilizar para fazer seus jogos. São feitas novas apostas. Em seguida, é aberta uma quarta carta comunitária seguida de nova rodada de apostas. Por fim, abre-se a quinta e última carta comunitária e é realizada a rodada final de apostas. Vence quem tiver a melhor combinação de cartas ou quando os demais jogadores desistirem de pagar alguma aposta feita por um jogador.

Como todos os jogadores utilizam as cartas comunitárias para montar seus jogos, e existem três rodadas distintas das apostas, a habilidade do jogo está em estimar qual é a mão dos oponentes considerando a posição de cada um na mesa (por causa da ordem das apostas), o volume da aposta e as cartas que são comunitárias, que podem ser usadas por todos. A maior parte das jogadas são vencidas sem que as cartas nem sequer sejam reveladas, sendo muito comum o uso do blefe para vitória (aposta feita sem ter chance real de ganhar caso as cartas sejam reveladas). Essas peculiaridades do jogo revelam a necessidade de habilidade do jogador para que ele seja o vencedor.<sup>99</sup>

A classificação do pôquer como jogo de azar é internacionalmente discutida, pois é um fato que jogadores habilidosos são vitoriosos ao longo do tempo.<sup>100</sup> Se pensarmos que a carta distribuída aos jogadores pode ser qualquer uma, pode-se dizer que se trata de um jogo que depende da sorte, mas isso ignora as qualidades de blefe e formas de aposta do jogo. Os estudos demonstram que a maior parte das rodadas de pôquer são resolvidas sem os jogadores nem mesmo mostrarem suas cartas, o que ressalta a habilidade envolvida.<sup>101</sup>

Por esse motivo, a associação internacional de esportes da mente (IMSA – *International Mind Sports Association*) reconheceu que o pôquer é um esporte da mente, pois é a habilidade intelectual do jogador que define o resultado da partida.<sup>102</sup> Assim, colocou-se o pôquer ao lado de jogos da mente como xadrez, go e bridge.

---

<sup>99</sup> ROSE, I. Nelson; CHAMPION JR., Walter T., 2018, p. 311.

<sup>100</sup> ROSE, I. Nelson; CHAMPION JR., Walter T., 2018, p. 37.

<sup>101</sup> DEDONNO, Michael A.; DETTERMAN, Douglas K. Poker is skill. **Gaming Law Review**, volume 12, n. 1, New Rochelle, 2008, p. 36, e

<sup>102</sup> Disponível em: <http://www.imsaworld.com/wp/fcg-federation-of-card-games-2/>, acesso em 25/04/2020.

As cortes judiciais dos Estados Unidos desenvolveram diversos parâmetros para distinguir jogos de sorte de jogos de habilidade. Os principais critérios utilizados são os seguintes: (i) um jogador habilidoso pode continuar jogando até que ele tenha ganhado tudo que está em risco; (ii) a habilidade pode ser aprendida pela experiência, seja por meio de um jogo real ou simulado; (iii) jogos de habilidade requerem um conhecimento de matemática; (iv) jogos de habilidade exigem habilidade psicológica; (v) a participação do jogador altera o resultado; (vi) a habilidade pode ser aprendida por meio de leitura; e (vii) a opinião da comunidade.<sup>103</sup>

A análise desses critérios depende, muitas das vezes, de uma análise estatística se a sorte predomina ou não no resultado. O Instituto de Criminalística do Estado de São Paulo elaborou o Laudo nº 01/020/21432/2011 para aferir se o resultado do pôquer depende mais da sorte ou da habilidade do jogador.<sup>104</sup> A conclusão desse laudo foi que na modalidade *Texas Hold'em*, o resultado do jogo depende mais da habilidade do jogador do que da sorte, pois o conhecimento das diversas circunstâncias do jogo, como a posição do jogador na mesa, as cartas expostas, o conhecimento das combinações matemáticas possíveis e da sua probabilidade, a capacidade cognitiva do jogador, e a capacidade emocional do jogador influenciam no resultado. Isso tudo pode ser demonstrado pelo fato de que setenta por cento das mãos não são abertas, vencendo quem fez a aposta no momento certo. Por esses motivos, o laudo da criminalística entende que o pôquer não deveria ser enquadrado como jogo de azar, nos termos do artigo 50 da Lei de Contravenções Penais.

Assim, a jurisprudência brasileira possui alguns precedentes reconhecendo o pôquer como esporte de habilidade e não um jogo de azar.<sup>105</sup> É o caso da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, que é unânime ao reconhecer que o jogo de pôquer na modalidade *Texas Hold'em*, sem a realização de

---

<sup>103</sup> ROSE, I. Nelson; CHAMPION JR., Walter T., 2018, p. 15.

<sup>104</sup> SÃO PAULO. Secretaria de Segurança Pública, Instituto de Criminalística, Laudo nº 01/020/21432/2011, relator Perito Criminal Adriano Issamu Yonamine, 30 de junho de 2011.

<sup>105</sup> A pesquisa de jurisprudência foi realizada em abril de 2020 utilizando os termos “poker” e “pôquer” e abrangeu todos os Tribunais de Justiça estaduais do Brasil.



apostas, não configura jogo de azar porque a habilidade do jogador prepondera sobre a sorte no resultado do jogo.<sup>106</sup>

No Rio Grande do Sul, existe um acórdão reconhecendo que análise das regras do jogo de pôquer é suficiente para demonstrar que não se trata de jogo de azar, pois se trata de um jogo de matemática e psicologia comportamental.<sup>107</sup>

O Tribunal de Justiça de Mato Grosso reconheceu que o pôquer é uma atividade esportiva com representação nacional em entidade cadastrada no Ministério do Esporte e cujo resultado depende mais da habilidade do que da sorte. Por isso, afastou sua qualificação como jogo de azar.<sup>108</sup>

No mesmo sentido, existe um acórdão de Goiás reconhecendo que o pôquer, especialmente na modalidade *Texas Hold'em*, não configura jogo de azar porque o resultado da jogada não depende da sorte de forma exclusiva nem preponderante, mas se trata de modalidade esportiva, cujo resultado está vinculado à habilidade do jogador.<sup>109</sup>

Não obstante, também existem decisões contrárias ao pôquer, classificando-o como jogo de azar.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, por exemplo, possui entendimento de que a sorte seria preponderante no jogo de pôquer, pois as habilidades são exercidas apenas após a distribuição aleatória de cartas. Sob tal premissa, considera que o pôquer é um jogo de azar.<sup>110</sup>

Existe também um precedente do Rio Grande do Sul entendendo que não haveria definição precisa sobre o que prepondera no resultado, a sorte ou a habilidade, bem como se a inscrição no torneio equivaleria a uma aposta. Apesar de

---

<sup>106</sup> Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, dentre outros no mesmo sentido: SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça, Apelação Cível nº 0003898-19.2011.8.24.0008, relator Des. Artur Jenichen Filho, julgado em 07/11/2019; SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça, Reexame Necessário nº 0015421-21.2013.8.24.0005, relator Des. Jaime Ramos, julgado em 07/08/2018; SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça, Reexame Necessário nº 0014035-53.2013.8.24.0005, relator Desa. Denise Francoski, julgado em 14/12/2017; SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça, Apelação Cível nº 2011.043164-9, relator Des. Luiz César Medeiros, julgado em 03/04/2012; SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça, Apelação Cível nº 2010.047810-1, relator Des. Sérgio Baasch Luz, julgado em 26/10/2011.

<sup>107</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça, Apelação Cível nº 70025424086, relator Des. Luiz Felipe Silveira Difini, julgado em 17/12/2008.

<sup>108</sup> MATO GROSSO. Tribunal de Justiça, Apelação Cível nº 0016174-71.2014.8.11.0015, relator Des. Sebastião de Moraes Filho, julgado em 02/03/2016.

<sup>109</sup> GOIÁS. Tribunal de Justiça, Apelação Cível nº 51806120138090051, relatora Desa. Elizabeth Maria da Silva, julgado em 26/11/2015.

<sup>110</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça, Apelação Cível nº 0167257-09.2012.8.13.0223, relator Des. Albergaria Costa, julgado em 12/09/2013.

reconhecer que a habilidade tem grande influência no resultado, entendeu que não existem elementos para provar que a habilidade é o elemento preponderante.<sup>111</sup>

O Tribunal de Justiça de São Paulo possui dois precedentes desfavoráveis à legalidade do pôquer no Brasil. No primeiro caso, entendeu-se que apesar de envolver destreza, o resultado do jogo também dependeria da sorte, não podendo ser afastada, por essa razão, a sua qualificação como jogo de azar.

Em outro julgamento, reputou-se que apesar de haver habilidade no pôquer, tal jogo envolveria apostas, e não teria sido esclarecido como tais apostas são realizadas, deixando-se de afastar a caracterização de jogo de azar.<sup>112</sup>

Contudo, os dois casos não parecem ter percebido as sutilezas próprias do pôquer e da definição de jogos de azar prevista na LCP.

Em primeiro lugar, não se considerou que o art. 50, §3º, “a”, da Lei de Contravenções Penais exige que a sorte seja um fator preponderante. A simples presença de sorte no jogo não o qualifica como jogo de azar, pois praticamente todos os tipos de jogos e esportes contêm algum elemento de sorte, mas o que importa é que ela não é fator determinante. No caso do pôquer, existe uma grande presença de sorte, aleatoriedade no jogo, mas a vitória é predominantemente determinada pela destreza intelectual dos jogadores. Portanto, o pôquer não deveria ser reputado como jogo de azar, mas como jogo de habilidade.

Em segundo lugar, como já afirmado anteriormente, a aposta é a modalidade de jogo de azar em que se faz a aposta de um valor a respeito de um evento externo, cujo resultado independe da atividade do apostador.

Esse conceito é extraído diretamente das alíneas “b” e “c” do §3º do artigo 50 da LCP, as quais dispõem que são jogos de azar as apostas sobre corridas de cavalos fora de local autorizado e as apostas sobre qualquer outra atividade esportiva. Em ambos os casos, a aposta tem por objeto um evento externo ao apostador, que é a corrida de cavalo em local não autorizado ou qualquer outro esporte. Não abrange, portanto, as apostas feitas sobre a atividade do próprio apostador.

Como já afirmado anteriormente, esse conceito de aposta decorre da distinção feita no direito civil entre aposta e jogo. Neste, os jogadores participam da

---

<sup>111</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça, Apelação Cível nº 70064469562, relator Des. Armínio José Abreu Lima da Rosa, julgado em 23/09/2015.

<sup>112</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça, Apelação Cível nº 1005955-36.2015.8.26.0077, relatora Luciana Bresciani, julgado em 13 de dezembro de 2016.

atividade; naquele eles apenas observam. Assim, não existe aposta quando os jogadores influenciam o resultado da atividade. Logo, no caso do pôquer há jogo e não aposta.

Essa confusão sobre a suposta existência de aposta no jogo de pôquer deriva do fato de que o jogador faz suas jogadas mediante a aposta de fichas. Porém, isso não significa que ele faça um jogo do tipo aposta, mas que o movimento interno do jogo tem esse nome de aposta. A diferença é sutil, mas significativa, pois o movimento interno do jogo poderia ter absolutamente qualquer outro nome, o que importa é que não se trata de uma aposta sobre um evento aleatório e independente da habilidade ou interferência do jogador.

Portanto, o jogo de pôquer não é uma modalidade de aposta e, por esse motivo, não se enquadra como jogo de azar nos moldes da alínea “c”, do §3º, do art. 50 da Lei de Contravenções Penais.

O PL 442 da Câmara Federal pretende resolver essa discussão ao prever que os jogos de habilidade não estão incluídos na regulamentação pretendida. Ainda, há uma previsão dispondo que os jogos de habilidade são aqueles em que o resultado é determinado por habilidades mentais ou físicas - mesmo que existam eventos aleatórios (art. 79, §1º e 2º), bem como arrola, de forma exemplificativa, como jogos de habilidade as seguintes atividades: (i) todas as modalidades esportivas; (ii) jogos de destreza, como sinuca, bilhar, bocha e boliche; (iii) jogos mentais como xadrez, damas, pôquer, bridge, go, gamão, dominó.

Assim, jogos de habilidade não são considerados jogos de azar e não são proibidos pela Lei de Contravenções Penais. Todavia, existem casos, como o jogo de pôquer, em que a determinação exata do que prepondera no resultado da partida é de difícil precisão, trazendo enorme discussão judicial. A tendência internacional e nacional é considerar o pôquer, na modalidade *Texas Hold'em* e jogado em torneios, como jogo de habilidade e não de azar.

## 1.7 OS JOGOS EXPLORADOS VIRTUALMENTE

Todos os formatos de jogos expostos até o momento são adaptáveis para serem explorados online, por meio da rede mundial de computadores.<sup>113</sup> O meio pelo qual o jogo é explorado não altera a natureza do jogo em si. Se o jogo é de azar, ele é proibido tanto no meio físico quanto no meio virtual. Por isso, no Brasil, os jogos de azar explorados virtualmente também são proibidos. Permanece válida, então, a distinção entre jogos de sorte e jogos de habilidade, havendo uma presença intensa de variados tipos de jogos de habilidade virtuais, com campeonatos bem estruturados e premiações altíssimas.<sup>114</sup> O critério de qualificação como jogo de habilidade continua sendo a preponderância da sorte, impondo-se, a depender da dessa distinção, regulamentação específica (no Brasil, para os jogos de azar, a proibição).

Em relação aos jogos de azar, já vemos a venda atual de bilhetes da loteria federal de forma virtual, bem como a autorização para a realização de apostas em corridas de cavalos online. A autorização legal para apostas esportivas já prevê que ela poderá ocorrer virtualmente, o que dependerá da sua regulamentação.

A exploração virtual de jogos de azar é a tendência mundial diante da evolução tecnológica exponencial que vivenciamos. A tecnologia aproxima realidades e elimina barreiras físicas. Os cassinos virtuais permitem que pessoas no interior do Brasil possam participar de mesas de roleta em Macau. As apostas esportivas online ofertam uma variedade de jogos, competições e tipos de apostas, todas ocorrendo ao mesmo tempo, inimagináveis fora da internet. O fenômeno dos jogos de azar online deve ser bem captado e compreendido pela regulação para que seja possível alcançar os objetivos finais do regulador: assegurar o jogo responsável e manter afastada a criminalidade.<sup>115</sup>

No que diz respeito aos jogos online, a maior dificuldade está em identificar a jurisdição aplicável, pois é comum as salas virtuais conterem jogadores de diferentes

---

<sup>113</sup> ROSE, I. Nelson; CHAMPION JR., Walter T., 2018, p. 43.

<sup>114</sup> O campeonato do jogo Dota 2 "*The 2019 Dota 2 Internacional*" realizado em 2019 teve uma premiação total superior a U\$30.000.000,00 (trinta milhões de dólares), sendo que a equipe campeã levou o prêmio de mais de U\$15.000.000,00 (quinze milhões de dólares). Disponível em: <https://www.shacknews.com/article/113608/dota-2-the-international-2019-ti9-results-winners-and-prize-pool>, acesso em 08/02/2020.

<sup>115</sup> Muito por conta dessa peculiaridade dos jogos online, diversos países passaram a liberar e regular a atividade (LYCKA, Martin. Online Gambling: towards a transnational regulation? **Gaming Law Review and Economics**, volume 15, n. 4, New Rochelle, 2011, p. 179).

países, estando a própria sala de jogo em um país distinto, normalmente aberto a esse tipo de atividade.<sup>116</sup>

Soma-se a isso o fato de que o artigo 50 da Lei de Contravenções Penais prevê a proibição dos jogos de azar em locais públicos ou acessíveis ao público. Não há dúvida de que a exploração física ou virtual tem o mesmo efeito e, portanto, são igualmente proibidas. Porém, reside o questionamento se o site que explora os jogos de azar estiver sediado em outro país está submetido à proibição brasileira. Se sim, pergunta-se se o artigo 50 da LCP proíbe que brasileiros acessem esses sites para jogar. Afinal, é proibida a exploração comercial de jogos de azar e não a participação em jogos de azar. Desse modo, se o site que explora os jogos é lícito porque sediado em país que permite essa atividade, qual é a contravenção existente? Qual é o papel dos órgãos policiais? Eles devem proibir o acesso a esse site no país? Deve haver alguma espécie de censura? São dúvidas que permeiam essa situação.

A questão ganha ainda mais complexidade quando se considera o Marco Civil da Internet (Lei 12.965/2014),<sup>117</sup> o qual prevê o reconhecimento da escala mundial da internet e sua abertura (art. 2º, I e IV), bem como a neutralidade da rede.

Na prática, é normal a realização de apostas online e a realização de jogos de azar virtuais por brasileiros em sites internacionais, sediados em países em que o jogo é liberado. Nos últimos anos, houve uma proliferação da atividade de apostas esportivas virtuais, o que pode ser verificado no aumento de patrocínios desses sites em times de futebol brasileiros.

A dificuldade em fiscalizar essas atividades e, eventualmente, de reprimir a sua realização em “território nacional”, justificam ainda mais a sua liberação e regulação no Brasil. Trazer esse segmento bilionário para a legalidade, submetendo-o ao controle do Estado, permite a imposição de regras relativas ao jogo responsável, bem como à arrecadação fiscal adequada.

Portanto, a regulação dos jogos de azar online deve ser contemplada, como se verá abaixo.

---

<sup>116</sup> ROSE, I. Nelson; CHAMPION JR., Walter T., 2018, p. 43.

<sup>117</sup> BRASIL. **Lei nº 12.965/2014**, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/12965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/12965.htm), acesso em 09/04/2020.

## 1.8 AS TENTATIVAS DE REGULAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR

A proibição dos jogos de azar no país não se manteve imune a movimentos políticos em prol da liberação dessas atividades, por diversos motivos. Atualmente, existem três propostas legislativas em trâmite no Congresso Nacional tratando dessa matéria, bem como duas ações em pauta no Supremo Tribunal Federal analisando a constitucionalidade da proibição da exploração dos jogos de azar pela Lei de Contravenções Penais.

Em seguida, será feita uma breve análise de cada uma dessas tentativas de legalização. O objetivo dessa exposição não é apresentar nem criticar exaustivamente os projetos de lei ou as ações judiciais, mas evidenciar as principais questões abordadas nessas iniciativas de regulação. Com isso, teremos uma base para analisar o direito estrangeiro no próximo capítulo.

### 1.8.1 O PL 442/1991

Ao longo dos anos, foram apresentados diversos projetos de lei na câmara dos deputados com o objetivo de liberar os jogos de azar em território nacional. Existiam projetos mais simples, com a simples liberação de um ou outro tipo de jogo até projetos que visavam à criação de marco legal dos jogos de azar no país. Os projetos mais antigos datam de 1991 e os mais novos são de 2020.

Em 2020, vinte e três projetos de lei foram apensados ao Projeto de Lei nº 442/1991 (PL 442), o qual passou a consolidar as tentativas da câmara dos deputados federais de liberar e regulamentar os jogos de azar no país. Após anos de tramitação, com a realização de diversas audiências públicas, o PL encontra-se aguardando inclusão em pauta da sessão do plenário da Câmara dos Deputados para deliberação e votação. Em seguida, faremos um breve resumo das principais propostas desse projeto quanto à regulação dos jogos de azar.

#### 1.8.1.1 A autorização geral dos jogos de azar e o seu fundamento

O PL 442 prevê a legalização de todos os jogos de azar em território nacional, que são entendidos como instrumento de desenvolvimento social econômico (art.

2º).<sup>118</sup> Há aqui uma vinculação direta entre a liberação dos jogos e sua finalidade social, o que impõe uma obrigação de planejamento do Estado para permitir que essa finalidade seja efetivamente atingida.

A exploração dos jogos de azar tem como fundamento a destinação social da arrecadação de recursos da atividade, a relação saudável dos cidadãos com os jogos de azar, o jogo responsável, a alta segurança e confiabilidade da prática dos jogos e a responsabilidade social corporativa (art. 14). Incumbe-se à União diversos deveres no atendimento a esses princípios, o que inclui o dever de estimular a expansão da atividade de jogos; a adoção de medidas para promover a competitividade, a diversidade dos serviços e o incremento de sua oferta; a criação de oportunidade de investimentos em ambiente seguro, dentre outras (art. 14, parágrafo único).

#### 1.8.1.2 Os jogos autorizados e a distribuição de competência entre os entes federativos

O PL 442 considera expressamente como jogos de azar as seguintes atividades: jogos de cassino, bingo, jogos lotéricos federais e estaduais, jogo do bicho, apostas de quotas fixas e apostas eletrônicas (art. 12). A criação de novas modalidades de jogos de azar deve ser submetida à aprovação do Poder Executivo Federal (art. 5º).

O projeto de lei prevê uma distribuição de competência em que a União é responsável por regulamentar todos os jogos de azar, licenciar os interessados na exploração dos jogos em todo território nacional e conceder as atividades aos cassinos (art. 6º). Os Estados possuem competência para regulamentar, licenciar e explorar a loteria estadual e o jogo do bicho, se a exploração já tiver sido licenciada pela União. Os Municípios poderão licenciar o funcionamento de casas de bingo. Há competência concorrente com a União para a fiscalização dos serviços acima.

Em resumo, portanto, a União regulamentará toda a atividade de modo geral e cuidará da concessão dos cassinos, enquanto os Estados têm atribuições relativas

---

<sup>118</sup> Importante esclarecer que o PL 442 fala em jogos de fortuna e não jogos de azar. Trata-se de uma expressão mais comum no direito português que se refere aos jogos de fortuna ou azar. Para facilitar a compreensão do texto, usaremos de forma uniforme a expressão “jogos de azar”, pois é a expressão vigente atualmente na Lei de Contravenções Penais.



às loterias estaduais e ao jogo do bicho, e os Municípios cuidarão dos bingos. Com isso, procurou-se dividir os tipos de jogos entre os entes federativos.

#### 1.8.1.3 Os requisitos para as empresas explorarem os jogos de azar

Todas as empresas que pretendem obter a autorização ou concessão de jogos de azar devem ser constituídas sob as leis brasileiras e ter sede e administração no país. Ainda, devem demonstrar possuir capacidade técnica para desempenhar a atividade, regularidade fiscal em relação a todos os tributos e idoneidade econômica e financeira (art. 19).

Faz-se, também, exigências em relação aos sócios, tanto pessoas físicas quanto jurídicas. Os sócios pessoas físicas devem demonstrar não possuir antecedentes criminais, ter regularidade fiscal e apresentar declaração de imposto de renda dos últimos três anos, o que abrange os sócios controladores, o diretor, administrador e o representante, salvo se for uma sociedade anônima.

O PL 442 também veda expressamente a presença de sócios que tenham sido condenados por ilícito penal, que tenham funções públicas permanentes, que sejam diretores ou administradores de empresas estatais, ou que tenham sido declarados responsáveis por atos de má gestão (§3º, art. 19). Não podem ser sócios, administradores ou diretores das empresas exploradoras os encarregados pela fiscalização, controle ou normatização dos jogos.

Além disso, para cada modalidade de jogo de azar, o PL 442 faz exigências específicas, sendo mais complexos os requisitos para a concessão do cassino e menos complexos para a exploração de um bingo.

Os requisitos para a obtenção da autorização ou da concessão devem ser mantidos, sob pena de perda da licença (art. 19, §6º).

#### 1.8.1.4 A concessão de cassinos

Os jogos de cassino compreendem aqueles realizados mediante cartas, dados, roletas e bolas, conforme definido em regulamento a ser expedido pela União, que sejam rateados ou bancados. Podem ser tanto em meio físico quanto virtual. Ainda, são os jogos realizados por empreendimentos hoteleiros, “*cassinos em complexos integrados de lazer*” (art. 24). Os cassinos também podem explorar *slot*

*machines* (máquinas caça-níqueis), desde que oitenta por cento do valor arrecadado seja revertido à premiação.

Como se pode ver pela própria definição do que são os jogos de cassino, o PL 442 veicula a autorização dos cassinos a resorts, integrados em um complexo hoteleiro, o que está em consonância com a sua proposta de desenvolvimento econômico e social.

Os cassinos são outorgados mediante concessão pelo prazo de 30 (trinta) anos, que poderão ser renovados sucessivamente por igual período, desde que observados os requisitos da lei (art. 33). A concessão deverá ser necessariamente precedida de licitação na modalidade concorrência pública do tipo técnica e preço, nos termos da Lei 8.666/1993, devendo ser atendido, especialmente, o critério do maior investimento proposto (art. 25). Novamente, vemos aqui a diretriz do desenvolvimento social e econômico orientando a política da concessão dos cassinos.

O complexo integrado deverá explorar os jogos de azar, manter serviços de bar e restaurante, bem como realizar apresentações artísticas e culturais (art. 26).

O PL 442 disciplina a quantidade de cassinos que poderá ser explorada em território nacional, associando-a ao porte dos Estados em que eles estarão localizados. Desse modo, Estados com até 15 milhões de habitantes poderão ter apenas um cassino, estados com até 25 milhões de habitantes poderão ter dois cassinos e Estados com mais de 25 milhões de habitantes poderão ter três cassinos, no máximo. Nesses limites, não se contabilizam os cassinos localizados em estâncias hidrominerais em que já tenha funcionado cassino sob a vigência da lei anterior.

Veda-se que o mesmo grupo econômico tenha mais de uma concessão por Estado ou mais de cinco licenças em todo território nacional (art. 27, §1º). Trata-se de uma forma de estimular a competição no setor.

Ademais, o PL 442 traz previsões detalhadas sobre os limites máximo e mínimo do tamanho dos cassinos e do complexo hoteleiro, prevendo número de quartos, comodidades obrigatórias (spa, clubes noturnos, teatro, etc.), dimensões do cassino e sua distribuição entre os diversos tipos de jogos, dentre outros requisitos. O projeto é excessivamente detalhado nesses requisitos, o que engessará a atividade regulatória posterior e dificultará mudanças necessárias diante da realidade social. Seria melhor a previsão de regras gerais para permitir a regulação infralegal posterior. Isso conferiria a dinâmica necessária aos reguladores dos jogos para se adaptar às mudanças sociais e econômicas.

A implantação de cassinos não depende apenas do número de habitantes de cada Estado, mas será precedida de uma avaliação da União quanto à existência de recursos e atrações turísticas a serem fomentadas, o compromisso com o jogo responsável, o influxo esperado de turismo, a criação de empregos e o nível salarial esperado, as contribuições às economias locais, entre outros requisitos (Art. 29). O objetivo perseguido permanece o mesmo, o desenvolvimento social e econômico. Se não houver a demonstração de que a implantação do cassino contribuirá para isso, ele não deverá ser concedido.

O PL 442 já prevê uma série de requisitos específicos que devem ser exigidos dos licitantes na concorrência pelos cassinos. Destaca-se, especialmente, a necessidade de demonstração de capacidade financeira e organizacional das empresas e a descrição da experiência que as empresas possuem. As licitantes também deverão demonstrar os projetos para os cassinos e a viabilidade econômica dos empreendimentos.

#### 1.8.1.5 O jogo do bingo

Os bingos são qualificados como sorteio de números de um a trinta até um a noventa, em que há a distribuição de cartelas, impressas ou virtuais, com os números dos apostadores. Os sorteios são feitos mediante sucessivas extrações de bolas de um recipiente, cada uma representando um número, até que haja os vencedores.

Os bingos podem ser explorados nas casas permanentes de bingo, em jôqueis clubes ou em estádios de futebol, sendo vedados bingos eventuais – ao contrário do que previa a Lei 9.615/1998. Dessa forma, assegura-se novamente parte da destinação da arrecadação dos bingos para o desporto nacional.

O PL 442 traz também de forma detalhada o mínimo de espaço que as casas de bingos devem ter. Em uma norma bastante genérica, autoriza-se que as entidades licenciadas a explorar os bingos em espaços físicos também possam operar de forma virtual.

O PL 442 também prevê o vídeo-bingo, que é o mesmo jogo, mas realizado em vídeo, de forma virtual. Esse tipo de jogo é evidentemente parecido com máquinas eletrônicas, mas somente elas podem ser exploradas. Há um limite máximo de quinhentas máquinas de vídeo-bingo para casas de bingo e de trezentas máquinas

para jôquei-clubes e estádio de futebol. Ademais, oitenta por cento do total das apostas devem ser revertidos em premiação.

Os bingos são licenciados para as empresas interessadas e o principal requisito para obter a licença é a demonstração de um capital social mínimo, cujo valor varia de acordo com o número de habitantes da cidade em que o bingo será instalado. A autorização para a exploração do bingo terá prazo de vinte anos, renovável por igual período, desde que atendidos os requisitos previstos na lei. Reitera-se que os bingos são licenciados e autorizados pelos Municípios.

Por fim, o PL 442 autoriza a realização de bingos sem fins lucrativos por entidades filantrópicas, religiosas ou santas casas, desde que seja com o objetivo de angariar fundos para a sua manutenção.

#### 1.8.1.6 Os jogos lotéricos estaduais

O PL 442 pretende autorizar novamente as loterias estaduais, ao lado das loterias federais. Inclusive, prevê que as loterias estaduais seriam regidas de acordo com o Decreto-Lei 6.259/1944, que antes havia autorizado essa atividade e regulava as loterias estaduais existentes.

A criação da loteria estadual deve ser precedida de lei de cada ente federado, que deve também regulamentar e licenciar os jogos lotéricos estaduais. A exploração das loterias estaduais deverá ser feita por empresa pública, autarquia ou órgão da administração com essa finalidade específica ou mediante concessão a empresas privadas por vinte anos, na forma da legislação federal. Admite-se, portanto, a concessão de loterias estaduais.

As loterias estaduais podem explorar concursos de prognósticos, loterias instantâneas (raspadinhas), jogos convencionais, jogos filantrópicos, promoção comercial e promoção social. O PL 442 também disciplina a destinação dos recursos arrecadados com as loterias estaduais, mas sem um percentual específico.

#### 1.8.1.7 O jogo do bicho

O jogo do bicho é qualificado como sorteio de números, que representam animais, para a obtenção de prêmio em dinheiro, sendo identificados por qualquer meio de distribuição de números entregues à posse dos jogadores. A exploração do

jogo do bicho é realizada mediante licenciamento realizado pelo Estado ou Distrito Federal, sem prazo determinado, mas condicionado ao cumprimento dos requisitos legais. Não existe um limite máximo de licenciadas.

Os dois principais requisitos para a exploração do jogo do bicho é que o capital social integralizado seja de no mínimo cinco milhões de reais e que exista reserva de recursos em garantia para pagamento de obrigações e deveres decorrentes da lei, inclusive de prêmios. Essa garantia pode ser feita por meio de caução em dinheiro, seguro-garantia ou fiança bancária.

Como se pode verificar, o jogo do bicho guarda muitas similaridades com as loterias e a sua liberação constante no PL 442 é bastante ampla e com poucas restrições.

#### 1.8.1.8 As apostas presenciais e online

O PL 442 também prevê a autorização da realização de apostas de quota fixa relativos a eventos esportivos e não esportivos, podendo ser realizadas de forma presencial, remota ou em qualquer forma que venha a ser autorizada para os estabelecimentos físicos. Admite-se também as apostas eletrônicas, realizadas pela internet, telefonia móvel, computadores, ou qualquer meio de comunicação digital autorizado.

O PL 442 deixa a disciplina das apostas para a regulamentação. Caso o PL 442 venha a ser aprovado do jeito que se encontra, haverá evidentemente um conflito com a Lei 13.759/2018, o qual deverá ser sanado mediante a regulamentação específica e observando eventualmente o direito das empresas que já exploram esses serviços com base na legislação vigente.

#### 1.8.1.9 As máquinas eletrônicas

O PL 442 autoriza a exploração de máquinas de jogos eletrônicos, que são realizadas em monitor de vídeo que exiba figuras, números, símbolos ou qualquer outra forma de demonstração de combinação vencedora. A premiação deve corresponder, no mínimo, a oitenta por cento do valor arrecadado.

A exploração das máquinas de jogos eletrônicos é feita mediante credenciamento, sendo necessário comprovar o atendimento à exigência de capital

social integralizado de vinte milhões de reais e que a empresa possui, ao menos, duas mil máquinas incorporadas ao seu ativo.

Por fim, existe uma distância mínima entre o estabelecimento em que essas máquinas podem ser instaladas e exploradas e algum cassino ou bingo já existente, de modo a proteger essas empresas.

#### 1.8.1.10 Jogo responsável

Um tópico bastante relevante do PL 442 é a respeito do jogo responsável. Extrai-se do artigo 15 do PL que o jogo responsável envolve duas ordens de questão. A primeira diz respeito à salvaguarda da integridade e da segurança do jogo, o que é relacionado com a credibilidade e lisura do jogo em si e não com seu efeito sobre os apostadores. A segunda questão trata de um dever de conscientização dos usuários quanto à complexidade da atividade, o que implica elaboração de ações preventivas e de sensibilização a respeito do jogo. As empresas exploradoras de jogos têm que elaborar códigos de condutas, difundir boas práticas e adotar todas as medidas necessárias para assegurar o jogo responsável.

O PL 442 veda o ingresso de pessoa portadora de ludopatia e, para cumprir esse dever, prevê a criação de um cadastro de apostadores nessa condição para esse fim. O cadastro tem apenas esse fim e somente pode ser realizado se o jogador tiver uma conduta compulsiva patológica relativa a jogos. A inscrição pode ser voluntária, pelo ludopata, ou em ação judicial promovida para o familiar com parentesco até segundo grau.

A previsão do jogo responsável veicula uma cláusula geral de boas condutas dos exploradores de jogos de azar, desde a integridade do jogo até a saúde mental dos jogadores. A elaboração e o cumprimento de códigos de conduta para o atingimento desse fim são atos necessários para garantir o jogo responsável.

Por fim, o jogo responsável afeta toda a atividade dos exploradores de jogos de azar, que nunca podem se descuidar de manter o jogo íntegro e não afetar os jogadores patológicos. Deve-se ter uma atenção especial na publicidade dos jogos de azar, que também deve respeitar as normas relativas ao jogo responsável.

#### 1.8.1.11 O controle dos jogos de azar

Todos os jogos de azar sofrem intenso controle e fiscalização. O PL 442 prevê a utilização do Sistema de Gestão de Controle (SGC) para permitir que a União e autoridade tributária acompanhem, ininterruptamente, as apostas e pagamentos de prêmios em cada modalidade do jogo, em todas as máquinas ou sistemas autorizados, em tempo real (art. 21). Esse é o principal instrumento de controle de dados das operações dos jogos, sendo muito útil para o combate à lavagem de dinheiro e evasão fiscal.

Ademais, existem diversas regras que impõem o dever de fornecimento de informações aos órgãos fiscalizadores, especialmente quando há apostas de valores altos. O objetivo maior é prevenir a lavagem de dinheiro ou a prática de qualquer ato criminoso por meio dos jogos de azar.

Para assegurar o controle, o PL 442 prevê que a União disporá sobre a criação de uma agência responsável pela regulamentação e fiscalização da atividade dos jogos de azar em território nacional. Veja-se que não se trata de uma lei criadora de um órgão administrativo ou algo do gênero, cuja iniciativa legislativa é privativa do Presidente da República (art. 61, §1º, II, “n”, da Constituição Federal). Trata-se apenas de uma previsão de que a União, leia-se o órgão com competência para tanto, tratará dessa agência reguladora.

#### 1.8.1.12 A tributação dos jogos

O PL 442 prevê que lei complementar instituirá contribuição social que incidirá sobre os jogos de azar, sendo que 20%, pelo menos, da sua arrecadação será destinada ao Fundo Geral do Turismo – FUNGETUR (art. 74).

Apesar de não prevista no PL 442, é possível a instituição legal de uma taxa de fiscalização pelos órgãos de controle.

Esses tributos não possuem definição quanto ao seu valor, o que ficou delegado para momento posterior. Trata-se de tema fundamental para a viabilidade econômica dos projetos de jogos de azar, especialmente os que demandam maiores investimentos, como os cassinos.

Além disso, existe a previsão de alterações na legislação tributária vigente para fazer incidir imposto de renda e contribuições sociais sobre as atividades dos jogos de azar.



### 1.8.2 O PL 186/2014

No Senado Federal tramita o Projeto de Lei 186/2014 (PLS 186), que trata da exploração de jogos de azar em todo território nacional.<sup>119</sup> Trata-se de um projeto mais recente com propostas mais atuais.

Nesse sentido, a principal característica do PLS 186 é a previsão de regras gerais (normas-quadro), que deverão ser regulamentadas. Isso diminui o engessamento da regulamentação e permite maior atualização e adaptabilidade às necessidades dos envolvidos, o que abrange operadores, órgãos fiscalizadores e usuários.

O PLS 186 foi reprovado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal em março de 2018, sob o fundamento de que a liberação dos jogos não poderia ser feita sem a criação de órgãos de fiscalização, sob pena de permitir prática de atividades criminosas e prejudiciais ao país.<sup>120</sup> Todavia, em razão de pedido de senadores, ele aguarda ser incluído em pauta para discussão no plenário do Senado Federal. Em seguida, faremos a exposição das principais regras que o PLS 186 pretende aprovar.<sup>121</sup>

#### 1.8.2.1 Os fundamentos e princípios da exploração dos jogos de azar

O PLS 186 pretende autorizar a exploração de jogos de azar em todo o território nacional.

A exploração dos jogos de azar deverá observar, especialmente, os princípios da prevenção e combate aos crimes de lavagem de dinheiro e do fomento ao turismo como indutor do desenvolvimento humano, econômico e cultural (art. 2º, incisos IX e X). Com efeito, os recursos arrecadados por essa atividade deverão ter destinação

---

<sup>119</sup> Esse processo teve um trâmite que resultou em diversas alterações. Nossa análise tomará por base o último substitutivo aprovado pelas comissões do Senado Federal, que foi aprovado pela Emenda nº 52 CEDN, e que deverá ser votado pelo plenário do Senado no caso do parecer da CCJ ser reprovado, conforme informação prestada pela Consultoria Legislativa no Senado Federal.

<sup>120</sup> Foi nesse sentido o relatório elaborado pelo Senador Randolfe Rodrigues, disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7642400&ts=1584705740384&disposition=inline>, acesso em 25/04/2020.

social. Deve-se prestigiar uma relação saudável dos cidadãos com os jogos de azar, o jogo social deve ser respeitado e o desenvolvimento regional por meio do turismo decorrente dos jogos de azar deve ser incentivado (art. 3º).

Em relação ao jogo responsável, o PLS 186 dispõe que ele consiste na aplicação dos princípios da responsabilidade social corporativa aos jogos de azar. Dele decorre a adoção de práticas voltadas para prevenir o jogo patológico e proteger pessoas vulneráveis. O jogo responsável também é associado a afastar os potenciais danos indesejáveis.

#### 1.8.2.2 Os jogos de azar

O PLS 186 define que são jogos de azar aqueles explorados comercialmente cujo resultado depende: (i) exclusivamente da sorte e não da habilidade do jogador; (ii) de determinada habilidade do jogador, onde a sorte é preponderante; e (iii) do ato de apostar em resultados e/ou prognósticos em qualquer forma de competição (art. 5º).

Com isso, o PLS 186 adota conceito similar ao previsto no art. 50 da LCP, mas com definição mais precisa do que seria aposta. O que prevalece na caracterização da atividade como jogo de azar é a preponderância da sorte.

Todos os jogos de azar são considerados como serviço público de competência exclusiva da União (art. 9º). Os jogos de azar previstos no PLS são: loteria federal, loterias estaduais, sweepstake, jogos praticados em cassinos, bingos, apostas de quotas fixas, apostas eletrônicas e jogo do bicho (art. 8º).

As loterias federais permanecem sujeitas ao Decreto-Lei nº 204/1967 e as loterias estaduais continuam regulamentadas pelo Decreto-Lei nº 6.259/1944. Os sweepstakes também é apenas a loteria já admitida para corridas de cavalo, conforme autorizado pela Lei nº 7.291/1984.

Os cassinos são os estabelecimentos comerciais vinculados a resorts integrados (complexos hoteleiros ou hotéis) em que é admitida a prática de determinados jogos de azar, conforme determinação em regulamentos (art. 5º, §5º). O projeto de lei traz regras sobre a distribuição de cassinos em território nacional, sendo necessário que dois quintos dos cassinos estejam localizados nas regiões norte, nordeste e centro-oeste do país. A localização dos cassinos constará no plano nacional de turismo. Ainda, admite-se cassinos em jôqueis-clubes instalados em

municípios com mais de trezentos mil habitantes, em cidades de interesse turístico ou em municípios considerados estâncias hidrominerais que já tenham sediado cassinos no passado.

Os bingos são qualificados como estabelecimentos comerciais que exploram jogos de chance realizados mediante sorteio e preenchimento de cartelas previamente numeradas, podendo ser feito fisicamente ou por meio de dispositivos eletrônicos, também nos termos do regulamento. Os bingos somente poderão ser explorados em municípios com mais de duzentos mil habitantes, sendo permitido um bingo para cada duzentos mil habitantes (art. 53). Nenhuma empresa poderá concentrar mais de dez por cento do total de concessões de bingos em território nacional, distribuídos em, pelo menos, cinco municípios.

Em relação às apostas, o PLS 186 distingue as apostas de quotas fixas em eventos esportivos e não esportivos, cujo montante a ser pago a título de prêmio é definido no momento da aposta, das apostas eletrônicas, que são todas as formas de exploração de jogos de azar em canais eletrônicos de comercialização. Apesar de pouco claro e tecnicamente impreciso, o PLS 186 parece autorizar todas as modalidades de jogos de azar na forma eletrônica dessa forma (art. 5º, §7º). Essa definição detalhada será feita pelo regulamento.

Por último, o jogo do bicho é a loteria realizada por meio de colocação de bilhetes, listas, vales, sinais e símbolos. Esta modalidade deverá ser delegada pela União aos Estados e Distrito Federal.

#### 1.8.2.3 A distribuição de competências quanto à exploração dos jogos de azar

O PLS 186 prevê a competência dos órgãos federais designados pelo Ministério da Fazenda para regular, supervisionar e fiscalizar os jogos de azar. Já a Caixa Econômica Federal será o agente operador, que centralizará as operações financeiras e apoiará a fiscalização, conforme regulamentado. Por essa atividade, o regulamento irá prever uma remuneração à Caixa Econômica Federal.

Prevê-se, ainda, que os órgãos da União vão firmar convênios, contratos ou outros instrumentos jurídicos com a Caixa Econômica Federal, ou empresa sob seu controle majoritário, para apoiar a execução das atribuições da União. Portanto,

atribui-se a competência regulamentar à União e as competências operacionais são delegadas à Caixa Econômica Federal.

Nesse contexto, com exceção do jogo do bicho, a exploração dos jogos de azar será realizada mediante: (i) autorização para a Caixa Econômica Federal, suas subsidiárias, controladas, criadas especificamente para esse fim; ou (ii) concessão. Essas duas formas podem, ou não, ser realizadas concomitantemente.

#### 1.8.2.4 A concessão dos jogos de azar e a necessária licitação

As concessões de serviços públicos de jogos de azar, com exceção das loterias, serão realizadas mediante regime de liberdade tarifária, sendo inaplicável o art. 13 da Lei 8.987/1995 (art. 10, §1º). Os bens da concessão não são reversíveis, mas de propriedade do concessionário.

As concessões terão prazo de até vinte e cinco anos, variando de acordo com a modalidade de jogo de azar. A concessão poderá ter prazo prorrogado por uma única vez, por igual período. A lei não trata do assunto, mas essa prorrogação deverá ser motivada e justificada.

A concessão e a prorrogação do prazo da concessão somente ocorrerão após o pagamento de valor a título de contrapartida à União. Esse valor será destinado integralmente ao financiamento da saúde e terá natureza de preço público (art. 14). Destaca-se que parte dos valores serão destinados à adoção de medidas de prevenção de jogo patológico e de proteção de pessoas vulneráveis. O PLS 186 prevê os percentuais dessa destinação de recursos (art. 33).

Ainda, a extinção da concessão não gerará direito de indenização ao concessionário, que explorará a atividade por sua conta e risco (art. 10, §3º). Essa distribuição de riscos é equivalente à feita pela Lei 8.987/1995, valendo as mesmas ressalvas das concessões em geral. Esse tema será desenvolvido com profundidade no capítulo 3 do presente trabalho. Ademais, o dispositivo trata da extinção normal da concessão e não da extinção patológica, decorrente de situação anormal, que gera provável indenização para alguma das partes.

O jogo do bicho poderá ser explorado mediante credenciamento, cujo procedimento será estabelecido em regulamento. Ou seja, poderá ser explorado sem

limitação quantitativa. Também é indispensável o pagamento de contrapartida pela outorga.

Como não poderia deixar de ser, a concessão deverá ser precedida de licitação, que poderá ser feita na modalidade de leilão e cujas regras principais são previstas no PLS 186.

O PLS 186 prevê que somente podem ser titulares de concessão empresas constituídas segundo as leis brasileiras e com sede e administração no país. Elas deverão comprovar a regularidade fiscal perante as três esferas federativas, o que abrange tanto a empresa, quanto os sócios, diretores, gerentes, administradores e procuradores, e as pessoas jurídicas controladoras. Ainda, deve demonstrar possuir idoneidade financeira e não possuir em seus quadros sócios, diretores, gerentes e administradores que tenham sido condenados por diversos crimes (art. 11, III).

Ainda, o projeto de lei define que o critério de julgamento da licitação deverá ser o maior valor oferecido como contrapartida em razão da outorga. O projeto de lei trata de itens que devem constar necessariamente no Edital da licitação. Destaca-se a necessidade de se prever o capital integralizado mínimo pela licitante, de acordo com os jogos de azar e área geográfica da exploração comercial, bem como as condições de investimento mínimo. Prevê, ainda, a necessidade de dispor sobre as condições para realizar propaganda e marketing dos jogos. Destaca-se também a obrigatoriedade de medidas de educação para o jogo e de promoção de atividades artísticas e culturais.

A participação de pessoas jurídicas deverá ser limitada pelo Edital a pessoas jurídicas pré-qualificadas, conforme será previsto em regulamento.

#### 1.8.2.5 A exigência de registro especial perante a SRFB

O PLS 186 estabelece a necessidade de as empresas exploradoras de jogos de azar realizarem registro especial perante a Secretaria da Receita Federal do Brasil para permitir a fiscalização das atividades dessas empresas. As empresas operadoras de jogos deverão manter sistema eletrônico de processamento de dados para permitir o controle fiscal, bem como publicar escrituração contábil.

Outorga-se à Receita Federal a competência para disciplinar as exigências e requisitos desse registro especial. Caso ele seja cancelado, haverá suspensão das

atividades de exploração de jogos de azar, o que não implica, porém, a extinção da concessão nem responsabilização do poder concedente.

#### 1.8.2.6 A fiscalização e a prevenção à lavagem de dinheiro

De acordo com o PLS 186, a fiscalização dos jogos de azar será regulamentada pela União e operada com apoio da Caixa Econômica Federal, com exceção do jogo do bicho, que será fiscalizado pelos Estados e Distrito Federal. O objetivo principal da fiscalização é assegurar o cumprimento da legislação e regulamentação, bem como garantir o recolhimento eficiente e integral de receitas públicas provenientes dos jogos de azar.

Para realizar a fiscalização, o PLS 186 obriga que os estabelecimentos procedam a identificação de todas as pessoas que acessarem o estabelecimento, bem como registrem todas as operações realizadas. Veda-se a realização de operação com pessoa não identificada.

Todas as operações financeiras deverão ser remetidas ao Conselho de Controle de Atividade Financeira – COAF para prevenir a lavagem de dinheiro e o financiamento ao terrorismo. Para assegurar o controle, os prêmios serão pagos mediante transferência bancária, de modo a permitir sua rastreabilidade, quando ele for superior a dez mil reais.

Em decorrência dessa fiscalização, o projeto de lei institui taxa de fiscalização, cujo valor varia de R\$51.833,59 a R\$4.146.687,40 de acordo com o valor da premiação mensal. Essa taxa é recolhida mensalmente.

Prevê-se, ademais, as sanções administrativas aplicadas pelo descumprimento das regras, as quais incluem apreensão de instrumentos e documentos, suspensão da atividade, interdição do estabelecimento e caducidade da concessão. As sanções são aplicadas de acordo com a gravidade da infração cometida. Admite-se também a realização de medidas cautelares administrativas, como a inabilitação ou apreensão temporária de equipamentos e suspensão temporária de pagamento de prêmios.

O PLS 186 dispõe sobre a possibilidade de dissolução compulsória da pessoa jurídica exploradora de jogos de azar que praticar atos ilícitos, ser utilizada para fraude ou permitir reiteradamente a participação de menores. Isso ocorrerá mediante ação judicial ajuizada pela Advocacia-Geral da União.

Esse é o panorama geral do PLS 186/2014.

### 1.8.3 O PLS 595/2015

Além das propostas legislativas citadas anteriormente, existe a Proposta de Lei no Senado Federal nº 595/2015 (PLS 595) de autorização de exploração de cassinos por hotéis-cassino que façam gestão compartilhada de unidades de conservação.

A ideia desse PLS é promover a proteção ambiental e o ecoturismo em Unidades de Conservação por meio da gestão compartilhada com hotéis-cassinos, que seriam autorizados a explorar jogos de azar. A exploração desse cassino seria precedida de chamada e processo seletivo público, sagrando-se vencedor aquele que apresentasse o melhor Plano de Recuperação e Preservação Ambiental da unidade de conservação. A autorização teria um prazo de validade de vinte anos.

O PLS deixou para a regulamentação do Poder Executivo a disciplina das modalidades de jogos de azar admitidas e como ela se operaria.

Trata-se de uma proposta diferente, que vincula os hotéis-cassinos a um tipo específico de atividade turística (ecoturismo) e com o objetivo de promover a preservação ambiental. Não é o projeto que mais tem atenção da mídia ou da classe política, mas ele tem seu mérito, pois busca aliar a liberação de cassinos com o atingimento de objetivos fundamentais.

### 1.8.4 O PLS 2648/2019

O PLS 2648/2019 foi proposto para permitir a exploração de cassinos em resorts. O projeto atribuiu à União a competência para regulamentar as atividades de jogos e credenciar os interessados em operar cassinos no Brasil. O funcionamento destes locais deverá ocorrer exclusivamente em resorts.

Para que a empresa seja autorizada a explorar cassinos, ela deverá comprovar possuir: regularidade fiscal, idoneidade financeira e ausência de antecedentes criminais. O procedimento para tanto será fixado em regulamento.

Ainda, o PL prevê que o cassino poderá explorar apenas os jogos autorizados, incluindo os jogos virtuais. Quanto ao resort, o projeto dispõe a respeito dos requisitos mínimos para a sua caracterização, tais como a existência de acomodações hoteleiras



de alto padrão, locais para realização de reuniões e eventos sociais, culturais e artísticos de grande porte, restaurantes e bares, e centros de compras.

O PL prevê que os locais onde os cassinos serão autorizados dependem de decisão do Poder Executivo Federal, que deverá considerar a existência de patrimônio turístico a ser valorizado e o potencial para o desenvolvimento econômico e social da região.

Já as autorizações de cassinos serão conferidas por prazo determinado estabelecido em regulamento, devendo ser adotados os seguintes critérios de seleção entre potenciais interessados: (i) opções de entretenimento; (ii) valor do investimento e prazo para implantação do cassino; (iii) integração do empreendimento com as condições de sustentabilidade ambiental e social da área escolhida; (iv) contratação de recursos humanos locais; (v) número de empregos a serem criados; (vi) realização de investimentos; (vii) programas de formação e treinamento de profissionais em hotelaria, turismo e serviços afins.

O projeto de lei não prevê exatamente o que seria essa seleção, mas pressupõe-se que quando houver mais de um interessado na exploração de cassino em determinado local, deverá haver um concurso entre eles, pautado nos critérios elencados acima.

Atualmente, o PLS estava no processo de realização de audiências públicas. Recentemente, o autor do PLS 2648/2019 requereu a sua tramitação em conjunto com o PLS 4495/2020, que também trata dos cassinos em *resorts* integrados, como veremos a seguir.

#### 1.8.5 O PLS 4495/2020

Em 2020, foi proposto no Senado Federal o PLS 4.495/2020 disciplinando a expansão do turismo no país por meio da implantação de *resorts* integrados no Brasil. A ideia desse projeto é autorizar a exploração de jogos de azar por meio de cassinos localizados em hotéis com estrutura em locais turísticos. A finalidade do projeto é o incremento do turismo e o desenvolvimento econômico e social, nacional e regional, por meio do aumento do turismo internacional e interno (art. 1º, *caput*).

Os *resorts* integrados são os complexos que tenham operação de cassinos com instalações hoteleiras, centro de convenções, espaços para feiras, exposições e eventos corporativos, congressos, reuniões e outras opções de entretenimento, como

restaurantes, bares, shopping center, galerias de arte, museus, teatro, entre outras opções (art. 1º, parágrafo único).

De acordo com o PLS 4.495/2020, o desenvolvimento dos resorts integrados deverá observar a livre iniciativa, a descentralização, a regionalização e o desenvolvimento econômico-social justo e sustentável (art. 2º, I). Daqui, depreendemos que o PLS não autoriza a liberação de número excessivamente limitado de resorts e cassinos, muito menos a sua concentração em poucas áreas, em detrimento de um desenvolvimento regional e descentralizado. Ainda, o PLS não pretende impor restrições demasiadas e prestigia a livre iniciativa.

Ainda, o desenvolvimento dos resorts deverá permitir o fortalecimento do turismo brasileiro, com a expansão da sua infraestrutura, a diversificação da atividade regional, com a inclusão social pelo aumento de oferta de trabalho e melhor distribuição de renda, o fomento às atividades de pequenas e médias empresas, a promoção à capacitação de recursos humanos, a revitalização de áreas urbanas, a responsabilidade social corporativa e a prevenção e combate à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo (art. 2º, incisos II-X).

O PLS 4495 prevê que os jogos de azar somente poderão ser explorados em um espaço físico que deverá ficar dentro dos resorts integrados e que corresponderá até o máximo de 10% da área total do *resort*, conforme previsto em regulamento (art. 3º).

Os *resorts* integrados serão explorados pela iniciativa privada por meio de concessão precedida de licitação pública na modalidade concorrência, cujo julgamento será pautado na técnica e preço, combinando-se a maior oferta pela outorga da concessão (30% do peso da nota) com a melhor técnica (70% do peso da nota), seguindo as previsões da Lei 8.987/1995 (art. 5º, *caput* e §2º).

De acordo com o PL, a União deterá a competência exclusiva para conceder, regulamentar e fiscalizar as atividades dos cassinos, enquanto os Estados e o Distrito Federal poderão indicar representantes para participar de Comissões Deliberativas dos Resorts Integrados. Tais comissões serão criadas por regulamento e instauradas para cada um dos Estados e Distrito Federal para contribuir com o estudo, planejamento, estruturação e execução de projetos de concessão (art. 4º, *caput* e §1º). Elas também poderão propor áreas para a construção de resorts integrados, dentre outras competências (art. 4º, §2º).

Como já visto, essa solução de atribuição de competência exclusiva da União para conceder os resorts integrados não é compatível com o recente julgamento do STF a respeito das loterias estaduais.

O PL prevê que poderá ser concedido um *resort* integrado por Estado e Distrito Federal, autorizando-se a União a realizar concessões adicionais de mais uma concessão em cada Estado após dez anos da assinatura do contrato de concessão do empreendimento (art. 6º, *caput* e par. único). Assim, apesar de eleger a livre iniciativa como um dos princípios da exploração dos *resorts* integrados, prevê um modelo de exclusividade regional. Além disso, fixa um critério temporal para novas concessões sem nenhum fundamento técnico e econômico.

O prazo das concessões será de 35 anos, renovável por igual período (art. 7º).

O PL também elenca alguns requisitos que deverão ser atendidos pelas empresas interessadas em explorar a atividade, destacando-se a ausência de antecedentes criminais e a necessidade de constituição no Brasil, além da já prevista necessidade de comprovação de qualificação técnico operacional e profissional (art. 8º).

Adotando uma prática internacional, o PL dispõe que as empresas deverão apresentar na fase licitatória a estrutura societária, descrevendo os acionistas diretos e indiretos detentores de 5% ou mais do capital e toda a cadeia de participação societária para alcançar as pessoas naturais caracterizadas como beneficiárias finais. Deve também apresentar documentos contábeis dessas mesmas pessoas (art. 9º, II e III).

Não há previsão de que essas pessoas devem cumprir os mesmos requisitos que a empresa participante da licitação, o que pode ser objeto de posterior regulamentação. Em relação aos sócios da empresa licitante, as restrições são menores, como a vedação de ocupação de cargo público e a declaração de responsabilidade por atos de má gestão (art. 11). O PL, entretanto, não prevê que os sócios não podem ter antecedentes criminais ou outro requisito personalíssimo, tal como é feito em outras jurisdições.

O PL também dispõe sobre a necessidade de determinadas empresas e pessoas se submeterem a um processo de licenciamento pelo Poder Executivo ou pela agência reguladora. As pessoas que estarão sujeitas a esse procedimento são: operador do cassino (pessoa jurídica que explorar *resort* integrado com cassino),

diretores ou funcionários nomeados como diretor da operadora, empregado especial com autorização para tomar decisões que regulam as operações da operadora, empregados que trabalham no cassino, acionistas com participação no capital social da operadora, fabricantes de dispositivos de jogos. Contudo, o PL não prevê como funcionará esse credenciamento e quais serão os critérios, que deverão ser objeto de futura regulamentação.

Assim como outros projetos de lei, o PL 4495 prevê a necessidade de os *resorts* integrados serem explorados com responsabilidade social corporativa e sustentabilidade ambiental, impondo a obrigação de que 80% dos funcionários sejam empregados residentes e com domicílio eleitoral nos respectivos Estados e Distrito Federal (art. 14).

Em relação ao jogo responsável, o PL 4495 prevê a necessidade de implementá-lo, de modo a proteger pessoas vulneráveis ao jogo e à sociedade em geral (art. 16). Dentre as medidas previstas, inclui-se capacitação de pessoal, difusão de informações, oferta de serviços de assistência e apoio a entidades que lidem com o tema (art. 18). Também prevê a criação de uma lista de exclusão de pessoas, que pode ser por decisão do próprio jogador ou por ordem judicial (art. 19 e 20).

Já quanto à lavagem de dinheiro, o projeto de lei traz a necessidade de os *resorts* integrados adotarem procedimentos e controles internos de prevenção de transações que possam favorecer a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo internacional. Para tanto, prevê a necessidade de treinamento de empregados, disseminação de informações, monitoramento de atividades, medidas de verificação de checagem de dados de clientes, inclusive com fornecimento de informações para COAF e Secretaria da Receita Federal, o que será objeto de regulamento (art. 23). O PL prevê, desde logo, a necessidade de identificação de ganhadores de prêmios superiores a R\$10.000,00 (dez mil reais), ou quando há transações superiores a essa quantia e a identificação de atividades suspeitas, dentre outras medidas (art. 23 e 26).

Institui-se também a Contribuição de Intervenção no Domínio econômico que incidirá sobre as atividades previstas no projeto, com alíquota de 5% sobre a receita líquida dos jogos, apurada mensalmente (art. 31, *caput*). A alíquota prevista somente pode ser alterada depois de 35 anos, contados da assinatura do contrato de concessão. A receita líquida é correspondente ao valor total de apostas efetuadas, descontado o valor total de prêmios pagos aos clientes (art. 31, §1º). Essa contribuição

tem prazo de vigência por 35 anos da assinatura da primeira concessão, podendo ser prorrogado a critério da União.

Os valores arrecadados serão destinados 50% para o Fundo de Participação e Municípios, 30% para o Fundo de Participação dos Estados e 20% para a promoção internacional do turismo. Já os valores obtidos com o pagamento das outorgas serão destinados exclusivamente para a construção de habitações populares no Estado onde ocorrer a concessão (art. 5º, §3º).

Por fim, o PL autoriza a implantação de *resorts* integrados em unidades de conservação federais, estaduais e municipais.

Esse PL encontra-se no plenário do Senado Federal para deliberações. Ele ainda não teve nenhum trâmite legislativo.

#### 1.8.6 As discussões perante o STF a respeito da Constituição e da sua proibição

Em paralelo às proposições legislativas de liberação dos jogos de azar no país, existem ações judiciais que buscam o reconhecimento da inconstitucionalidade da proibição dos jogos de azar prevista no art. 50 da LCP.

A primeira tentativa nesse sentido é o recurso extraordinário 966.177 interposto pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul contra acórdão da Turma Recursal Criminal dos Juizados Especiais Criminais do Estado do Rio Grande do Sul. O acórdão recorrido reformou sentença para julgar improcedente denúncia de exploração de jogos de azar por considerar que a proibição prevista no art. 50 da LCP é inconstitucional porque viola os direitos fundamentais da liberdade e da livre iniciativa, bem como não há ofensividade social que justifique a criminalização da exploração de jogo de azar.

O Ministério Público gaúcho interpôs recurso extraordinário suscitando a repercussão geral da matéria, especialmente porque existem diversas decisões da Turma Recursal do Rio Grande do Sul afastando a contravenção prevista no art. 50 da LCP. No mérito, alegou que o acórdão recorrido teria conferido interpretação equivocada às normas constitucionais sobre liberdade, proporcionalidade, livre iniciativa, ofensividade e intervenção mínima. Diante disso, o órgão ministerial gaúcho pediu a reforma do acórdão da Turma Recursal para reconhecer a tipicidade da conduta prevista no artigo 50 da LCP.

A Procuradoria-Geral da República apresentou parecer opinando pelo provimento do recurso extraordinário porque a jurisprudência tem aplicado o artigo 50 da LCP sem maiores discussões.

Em novembro de 2016, foi proferido acórdão de relatoria do Ministro Luiz Fux reconhecendo a existência de repercussão geral porque se trata de questão relevante do ponto de vista econômico, político, social e jurídico, bem como o fundamento do acórdão gaúcho é a livre iniciativa e as liberdades fundamentais (Tema 924). Considerou-se relevante a discussão também porque a Turma Recursal Criminal do Estado do Rio Grande do Sul tem diversos acórdãos no mesmo sentido, o que demonstra que a prática de jogo de azar não é mais considerada contravenção penal naquele Estado. Por tudo isso, reconheceu-se a repercussão geral da matéria e o processamento de recurso. Aguarda-se agora o julgamento do recurso extraordinário, que foi incluído na pauta do dia 07 de abril de 2021

Outra investida judicial para o reconhecimento da não recepção do art. 50 da LCP pela Constituição Federal de 1988 é a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 563 (ADPF 563), ajuizada pelo Partido Humanista da Solidariedade

Em resumo, alega-se na ADPF que o artigo 50 da LCP criou um monopólio estatal na exploração de jogos de azar, o que ofende os direitos e liberdades fundamentais, os princípios da ordem econômica da livre iniciativa, e da livre concorrência, bem como as regras de exploração direta de atividade econômica pelo Estado.

A ADPF pretende que o STF analise a contradição da motivação da norma e a sua consequência legal para demonstrar a incompatibilidade da proibição dos jogos de azar com a Constituição Federal. Busca-se também demonstrar que se trata de medida desproporcional. Por esses motivos, haveria violação dos seguintes dispositivos da Constituição Federal: art. 5º, caput e XLI (violação à liberdade); 1º, IV, 170, caput, IV e parágrafo único, e 173 (violação à ordem econômica e à livre iniciativa).

Foi formulado pedido liminar para que o artigo 50 da Lei de Contravenções Penais fosse suspenso até o julgamento de mérito da ADPF, mas esse pedido não foi analisado por falta de urgência.

A Advocacia-Geral da União já apresentou manifestação pelo não conhecimento da ADPF ou, no mérito, pelo indeferimento da ação. De igual modo, a

Procuradoria-Geral da República também já opinou pela improcedência do pedido diante da inexistência de descumprimento de preceito fundamental.

O presente estudo não tem por objetivo analisar a constitucionalidade da proibição dos jogos de azar no Brasil, o que é tomado por pressuposto porque ela está vigente. Também não pretendemos analisar a viabilidade ou o acerto das ações veiculadas no STF. O foco é a possível regulação dos jogos de azar no país. Os dois processos em trâmite no STF revelam a possibilidade de a corte constitucional brasileira simplesmente declarar a proibição da exploração de jogos de azar no Brasil não recepcionada pela Constituição Federal, tornando a atividade lícita e sujeita à livre iniciativa.

Caso isso ocorra sem ser acompanhada de uma regulamentação legal, no primeiro momento, não haveria nenhum requisito legal para a abertura de cassinos ou qualquer outro tipo de jogo de azar, que seria uma atividade totalmente submetida à livre iniciativa. Os riscos sociais, econômicos, criminais e políticos dessa decisão são evidentes. Todavia, o STF também desempenha um papel político nesse contexto de liberação dos jogos de azar,<sup>122</sup> sendo que a não recepção do artigo 50 da LCP pode ser o empurrão necessário para que o Congresso Nacional legisle sobre a matéria. Por isso, relevante apontar a existência dessas ações judiciais.

## 1.9 CONCLUSÃO PARCIAL

O objetivo desse capítulo era apresentar e qualificar os tipos de jogos de azar existentes e fazer um panorama geral da regulação passada e atual da matéria no Brasil. Também fizemos um relato das tentativas de se regulamentar o setor no país, para entendermos quais as formas que estão sendo discutidas para regulamentar a matéria em território nacional.

A partir de agora, analisaremos o direito estrangeiro dos principais países que autorizam a exploração dos jogos de azar no mundo, para extrair quais as maiores preocupações e as regras principais. A intenção é analisar, ao final, lições para a

---

<sup>122</sup> MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 129-130.



regulação dos jogos de azar no país, o que pode influenciar os projetos em andamento.

## **2 A ANÁLISE DA EXPLORAÇÃO DE JOGOS DE AZAR NO DIREITO ESTRANGEIRO**

### **2.1 METODOLOGIA DE ANÁLISE: PAÍSES PESQUISADOS E FOCO DA PESQUISA**

O foco do presente capítulo é a análise da regulação da exploração dos jogos de azar no direito estrangeiro. Antes de iniciarmos a exposição, é necessário fazer explanações a respeito de algumas questões metodológicas.

Destacamos que a pesquisa realizada não é de direito comparado, mas de direito estrangeiro. Apesar de estudarmos sistemas de direito de outros países, não temos a pretensão de compará-los com o ordenamento jurídico brasileiro, mas sim de analisar modelos normativos para eventual adoção em território nacional.<sup>123</sup> Assim, o foco deste capítulo é a exposição de regras do direito estrangeiro que são modelos e podem ser potencialmente adotadas no Brasil.

Além disso, a pesquisa de outros ordenamentos jurídicos teve um corte metodológico bastante restrito. Dentro do universo amplo de jogos de azar (ver Capítulo 1), focamos nossa análise na forma como os jogos de azar são autorizados e explorados em outros países, dando ênfase aos jogos de cassinos, jogos online e apostas esportivas. Juntamente com a forma de autorização e as questões inerentes a ela, como os requisitos para obter a autorização e a fiscalização da atividade, trouxemos apontamentos sobre as principais regras regulatórias desse setor em cada ordenamento analisado. Apesar dessa limitação, são inevitáveis eventuais digressões sobre outros tipos de jogos de azar, como jogos lotéricos, quando eles se conectam com o foco da pesquisa.

---

<sup>123</sup> Como bem explica Julianio HEINEM, a pesquisa de direito estrangeiro não é em nada similar à pesquisa de direito comparado: “o estudo do direito de outra nação, como um modelo de solução ao nosso sistema jurídico, não pode ser considerado ‘direito comparado’, mas sim, está-se a fazer um estudo do direito estrangeiro” (HEINEM, Julianio. Método de direito comparado: desenvolvimento e perspectivas contemporâneas, *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA*, 2017, v. 27, n.2, p. 168).

É também importante expor os motivos que nos levaram a escolher os países analisados, cujos sistemas investigados podem ser separados em dois grupos.

O primeiro conjunto, que teve um estudo mais aprofundado, foi a legislação do Estado de Nevada, dos Estados Unidos da América, e da Região Administrativa Especial de Macau. Esses dois sistemas foram escolhidos porque são os dois principais polos de cassinos do mundo. Recentemente, Macau tornou-se a cidade com a maior receita de jogos de azar, sendo que esse crescimento ocorreu de forma exponencial na última década. Isso demonstra a sua importância nesse mercado e a necessidade da análise da sua regulação.

Já o Estado de Nevada, e mais especificamente Las Vegas, é o segundo maior polo de cassinos do mundo, tendo sido líder do segmento por boa parte do século XX, permanecendo até os dias atuais como uma referência do setor.<sup>124</sup> A pesquisa dessa regulação também é importante por ser uma jurisdição com um histórico de quase noventa anos de regulação, que resultaram em um sistema regulatório maduro, com diversas regras que foram aprimoradas depois de longos anos de aplicação.

Não fosse isso suficiente, a bibliografia disponível sobre a regulação de Las Vegas é bastante ampla e de acesso mais fácil, o que permitiu um aprofundamento significativo da pesquisa.

Já o segundo grupo de análise abrangeu os seguintes países: Portugal, Chile, Uruguai, Paraguai e Peru. A pesquisa do ordenamento de Portugal deu-se, especialmente, por sua influência no sistema de Macau. Ademais, o sistema jurídico português possui uma regulação recente de jogos online que é muito relevante e cuja análise possui utilidade para esse trabalho.

Reputamos, ainda, que a pesquisa de direito estrangeiro limitada a países com realidades sociais muito distintas do Brasil poderia ser prejudicada. Por isso, buscamos analisar alguns países da América Latina, no intuito de verificar como se dá a experiência dos jogos nacionais em contextos históricos, sociais e econômicos mais similares ao nosso.

A escolha desses países adveio da disponibilidade de informações na internet sobre cada país, da maior facilidade na compreensão do sistema jurídico e das

---

<sup>124</sup> THOMPSON, William N. Two countries, one system: Las Vegas and Macau – Sharing the future. **Gaming Law Review and Economics**, volume 16, n. 03, New Rochelle, 2012, p. 81.

normas do setor, e da relevância da regulação existente daquele sistema. Apesar de existir muita informação na internet, ressaltamos que a pesquisa jurisprudencial e doutrinária dos países da América Latina foi muito prejudicada, pois encontramos poucas fontes para fazer uma pesquisa adequada.

Note-se que a análise dos ordenamentos jurídicos dos países da América Latina é focada na legislação e na regulamentação disponível online. Também esse é o motivo pelo qual decidimos fazer um corte metodológico da análise desses países para focar a pesquisa deles apenas nas formas como os jogos são explorados nesses sistemas, deixando de analisar outras regras relevantes de regulação.

Feitas essas considerações de natureza metodológica, passemos à análise do direito estrangeiro.

## 2.2 OBJETIVOS DA REGULAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR

A regulação dos jogos de azar possui objetivos específicos que a justificam, e a compreensão dos fins perseguidos pela regulação auxiliam na compreensão do sistema jurídico de cada país. De forma geral, podemos citar, ao menos, quatro objetivos que são perseguidos com a regulação da exploração de jogos de azar: (i) probidade; (ii) integridade; (iii) economia; e (iv) desenvolvimento.<sup>125</sup>

A busca pela probidade significa reprimir a prática de atividades criminosas dos jogos de azar, isto é, a exploração não autorizada e fora das regras e parâmetros estabelecidos pelo regulador. Também significa a criação de regras para evitar o cometimento de crimes por meio dos cassinos, especialmente pelo crime organizado.<sup>126</sup>

A regulação também visa a garantir a integridade do jogo oferecido pelos exploradores dessas atividades, de modo que ele seja justo e íntegro, e não manipulado. A integridade do jogo é essencial para propiciar o desenvolvimento econômico da atividade, pois não existe atratividade para os usuários a cassinos que possuem jogos sabidamente manipulados. Nesse contexto, são criadas regras

---

<sup>125</sup> COHEN, Peter. Beyond the obvious – the economic role of the gambling regulator. **Gaming Law Review and Economics**, volume 18, n. 2, New Rochelle, 2014, p. 174.

<sup>126</sup> MASINGILL. Catherine C. *Jumping Ship: why the dockside “vessel” requirements for casinos should be abandoned*. **Gaming Law Review**, volume 24, n. 2, New Rochelle, 2020, p. 104.

também para a segurança dos produtos de jogos de azar, bem como para o controle de seu impacto social.

Além disso, a regulação tem uma forte carga econômica, o que pode ser observado em dois aspectos, pelo menos. De um lado, o aspecto fiscal e arrecadatário do Estado, já que a regulação é desenvolvida com vistas a permitir a fiscalização e o controle da arrecadação de receitas públicas devidas pela exploração dos jogos de azar. De outro lado, a construção de sistemas regulatórios atentos à probidade, integridade e desenvolvimento tem o potencial de produzir impactos econômicos na atividade comercial dos operadores de jogo.<sup>127</sup> Por isso, os reguladores devem sempre ter consciência de um panorama econômico mais amplo e das consequências de suas decisões.<sup>128</sup> Assim, as decisões tomadas para cumprir os objetivos regulatórios devem ser balanceadas com suas consequências econômicas.

Por último, a regulação dos jogos de azar é, frequentemente, acompanhada de um objetivo desenvolvimentista, seja ele específico a um setor, como o turismo, seja ele mais amplo, de modo a alcançar diversos aspectos do país, região ou cidade em que o jogo será liberado e regulado. Com efeito, a construção do sistema regulatório, com estabelecimento de regras e imposição de obrigações aos operadores é, em grande parte das vezes, orientada ao alcance dessa meta de desenvolvimento. Exemplo disso é Portugal, em que a Lei de Jogos nacional coloca como objetivo dessa atividade o desenvolvimento turístico do país.

Cada país prestigia um ou mais desses fins da regulação, de acordo com suas necessidades e escolhas políticas. É certo, entretanto, que não existem modelos que buscam apenas um desses objetivos, havendo a intenção de concretizar conjuntamente vários deles. Tal propósito demanda um esforço para equilibrar os diversos interesses presentes, frequentemente conflitantes entre si.

Em matéria de jogos, três são os modelos regulatórios genéricos conhecidos, a saber: (i) modelo proibitivo; (ii) modelo de proteção do jogador; e (iii) modelo de proteção dos interesses governamentais.<sup>129</sup> A escolha entre esses três é política e decorre geralmente do contexto cultural e sócio-político de cada país.

---

<sup>127</sup> COHEN, Peter, 2014, p. 173.

<sup>128</sup> COHEN, Peter, 2014, p. 174.

<sup>129</sup> CABOT, Anthony N. Cabot; MILLER, Keith C. **The Law of Gambling and Regulated Gaming: cases and materials**. 2ª ed. Durham: Carolina Academic Press, 2016, p. 68.

O modelo proibitivo simplesmente proíbe os jogos de azar, por considerá-los prejudiciais. O motivo da proibição pode variar para cada local, podendo ser religioso, moral ou simplesmente pragmático. Esse é o modelo brasileiro, ao menos em sua maior parte, e é a forma adotada em diversos locais do mundo, inclusive em diversos Estados estadunidenses, como Georgia e Idaho.<sup>130</sup>

Por sua vez, o modelo de proteção do jogador autoriza o jogo, mas se preocupa, especialmente, com os malefícios dessa atividade, apesar de a considerar inevitável e entender que a sua proibição é insuficiente para a sua eliminação. Assim, legalizar e controlar o jogo mediante a regulação é entendida como uma forma de mitigar os custos sociais do jogo.<sup>131</sup>

Por fim, o modelo direcionado à proteção dos interesses governamentais tem por objetivo principal proteger os interesses econômicos do poder público, que abrangem os tributos, proteção de postos de trabalho, fomento ao turismo, investimentos, urbanização e desenvolvimento de um modo geral.<sup>132</sup> Nesse modelo, o jogo é rigorosamente controlado e regulado para desincentivar os aspectos criminais e suspeitos, tipicamente associados aos jogos de azar, para garantir o desenvolvimento econômico pleno da atividade. Esse formato é utilizado pelo Estado de Nevada, que prevê a indústria do jogo como de “*vital importância para a economia do Estado e o bem-estar geral de seus habitantes*”.<sup>133</sup> Isso fica evidenciado no próprio modelo de licenciamento, como será visto adiante.<sup>134</sup>

Tal como os fins perseguidos pelo Estado, os modelos de regulação, evidentemente, não são puros e não perseguem apenas os seus objetivos principais, sendo comum que modelos regulatórios que tenham a finalidade de proteger principalmente os interesses governamentais também protejam os jogadores. A importância maior de apontar a existência de três modelos principais de regulação de jogos de azar é destacar de que forma podem ser implantados os objetivos da regulação desse setor.

---

<sup>130</sup> CABOT, Anthony N. Cabot; MILLER, Keith C, 2016, p. 69.

<sup>131</sup> CABOT, Anthony N. Cabot; MILLER, Keith C, 2016, p. 78.

<sup>132</sup> CABOT, Anthony N. Cabot; MILLER, Keith C, 2016, p. 83.

<sup>133</sup> “*The Gaming Industry is vitally important to the economy of the state and the general welfare of the inhabitants*” (Nevada Rev. Stat. §463.0129: Public Policy of State Concerning Gaming, License or Approval, Revocable Privilege).

<sup>134</sup> HARRIS, Becky; ALIKHAN, Husna, 2020, p. 26.

Note-se que os fins almejados com a regulação da exploração de jogos de azar são variados, o que muitas vezes gera situações de aparente contradição interna do sistema regulatório.

### 2.2.1 Os modelos de exploração de jogos de azar

Os jogos de azar são explorados de formas distintas em cada país e a análise dos modelos existentes permite uma avaliação para a regulação no Brasil. Em todos os países analisados, a exploração do jogo sempre depende um ato autorizativo do Estado, não existindo situações analisadas em que a exploração é livre, sem requisitos. Assim, analisaremos quais os modelos utilizados para fazer essa autorização.

### 2.2.2 A exploração mediante concessão em regime de exclusividade

O modo mais comum de autorização para exploração de jogos de azar nos países estudados é a outorga de concessão em regime de monopólio.<sup>135</sup> Em linhas gerais, tal como ocorre no Brasil, a concessão nesses países é um título autorizativo que permite ao particular ingressar em setor da economia reservado ao Estado.<sup>136</sup> A concessão do jogo pode ser feita de modo a assegurar um monopólio ao particular ou em um regime de concorrência – ainda que limitado. Portugal, Uruguai, Chile e Paraguai são exemplos de jurisdições em que o regime de concessão de jogos de azar é um monopólio. Isto é, o particular detém autorização exclusiva para explorar os jogos de azar em determinada área.

---

<sup>135</sup> O que se quer dizer aqui é que o serviço é prestado em regime de exclusividade pelo concessionário. Importante destacar que o STF já distinguiu monopólio de exclusividade, em que este seria um privilégio dos serviços públicos, afirmando que o monopólio somente existiria nas atividades econômicas privadas, enquanto nos serviços públicos, haveria o privilégio da exclusividade na sua prestação, confira-se: BRASIL. STF. ADPF 46, rel. p/ acórdão Min. Eros Grau, j. em 05/08/2009, p. 89-90.

<sup>136</sup> VILELA, António Lobo. Possible legal course of action upon the term expiration of the Macau SAR Casino concessions and casino sub-concession contracts vis-à-vis the Macau gaming law. **Gaming Law Review and Economics**, volume 23, n. 01, New Rochelle, 2019, p. 2.

Nesse contexto, as concessões servem tanto para restringir a oferta ao público, como proporcionar um mercado exclusivo às concessionárias, com garantia de rentabilidade.<sup>137</sup>

Em Portugal, os jogos de azar eram objeto de muita controvérsia, contando com defensores e questionadores. Por muitos anos, os jogos foram proibidos,<sup>138</sup> mas isso não impediu a instalação de diversos cassinos em balneários, como Póvoa de Varzim, Espinho, Figueira da Foz, Cascais, dentre outros. Assim, os jogos foram autorizados em 1927 (Decreto nº 14.643/1927) por reconhecer que a criminalização ao jogo foi infrutífera,<sup>139</sup> sendo melhor a sua regulamentação para permitir que o Estado tire o máximo de receita da atividade e defina as condições em que ele deve ser explorado.<sup>140</sup>

Desde então, a autorização do jogo prevê a atribuição de outorgas de jogos em várias cidades costeiras e turísticas para empresas, que passam a deter exclusividade para explorar a atividade nas zonas de jogos (a Lei do Jogo de Portugal, LJP, é o Decreto 422/1989).<sup>141</sup> Atualmente, Portugal conta com dez zonas de jogos, mas só existem cassinos em oito delas.<sup>142</sup> Essa concessão é precedida de um concurso público que resulta no contrato de concessão por prazo determinado e outorga o monopólio da empresa vencedora para explorar a atividade em determinada área, sendo que a empresa ficará responsável por investir seu capital, construir o cassino se necessário, e explorá-lo por sua conta e risco, obtendo receitas para amortizar seu investimento e remunerar seu capital.<sup>143</sup>

---

<sup>137</sup> SILVA, Daniel Tavares da; LAUREANO, Abel; RENTO, Altina, 2016, p. 194.

<sup>138</sup> A regulação do jogo em Portugal começou com D. Dinis, com previsões em ordem penal. Já as Ordenações Afonsinas, publicadas entre 1446 e 1448, recolheram a legislação vigente para proibir dados falsos e tavolagem. Apesar disso, a doutrina, especialmente de Pascoal de Mello Freire, passou a tolerar o jogo e desenvolver concepções a respeito do jogo. Surgiu, então, em 1867, o Código Civil que tratava dos contratos aleatórios, mas não autorizando os jogos, sendo que os jogos foram proibidos nas colônias em 1896, tendo como única exceção Macau.

<sup>139</sup> PORTUGAL. **Decreto 14.643/1927**. Disponível em <https://dre.pt/application/conteudo/680982>, acesso em 31/07/2020.

<sup>140</sup> PEREIRA DE DEUS, José; LÉ, António Jorge. **Jogos de fortuna ou azar**: nove décadas de apostas legais. Figueira da Foz: Sociedade Figueira Praia, 2017, p. 7-9.

<sup>141</sup> PORTUGAL. Decreto 422/1989. **Lei do Jogo de Portugal**. Disponível em: [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=242&tabela=leis&so\\_miolo=](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=242&tabela=leis&so_miolo=), acesso em 31/07/2020.

<sup>142</sup> Açores, Algarve, Espinho, Estoril, Figueira da Foz, Funchal, Porto Santo, Póvoa de Varzim, Tróia e Vidago-Pedras Salgadas (art. 3º, 2, da LJP). Sobre os cassinos em operação, informação retirada do Site da SRIJ: <https://www.srij.turismodeportugal.pt/pt/casinos-e-bingos/regime-legal/>, acessado em 31/07/2020.

<sup>143</sup> AMARAL, Diogo Freitas. **Curso de direito administrativo**. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 2016, p. 470.



As apostas esportivas também são exploradas em um monopólio detido pela Santa Casa de Misericórdia de Lisboa, que também é responsável pelos jogos lotéricos no país, com especial destaque para a loteria instantânea (raspadinha), que tem gerado diversas discussões em âmbito nacional. A Santa Casa explora a Loteria desde o século XIX, circunstância que revela a tradição de monopólio desse tipo de jogo em Portugal. A origem disso é a relação do Estado com a Santa Casa e a sua possível utilização para alcançar finalidades sociais comuns com os objetivos buscados pelo Estado.<sup>144</sup>

De igual modo, no Chile, a exploração dos jogos de azar é autorizada pelo Estado de forma excepcional para cassinos com licença. Os cassinos são limitados ao número de 24 no país, devendo ser instalados, ao menos, um e, no máximo, três em cada região do território nacional (art. 16 Lei 19.995<sup>145</sup>).<sup>146</sup> A lei proíbe que sejam instalados cassinos na região metropolitana e que novos cassinos sejam construídos a menos de setenta quilômetros de distância de outros já existentes. Com isso, o Chile consagra um modelo de monopólio regional, do mesmo modo que Portugal.

Já as apostas esportivas, na modalidade em quota fixa e nas apostas mútuas para corridas de cavalos, também são exploradas em regime de concessão com monopólio (Lei 1298/1975<sup>147</sup> e Decreto 164/2004<sup>148</sup>). Quem faz a exploração é a Polla Chilena de Beneficencia S.A., sociedade anônima controlada pelo Estado e criada em 1934 para gerir as loterias no país. Os seus lucros são destinados a entidades beneficentes sem fins lucrativos.

Assim, todas as apostas esportivas são organizadas e fixadas pela Polla Chilena, que é responsável também por escolher os eventos – nacionais e internacionais, de todas as modalidades esportivas – que poderão ser objeto de

---

<sup>144</sup> Sobre os jogos explorados pela Santa Casa, conferir: FERREIRA, Eduardo Paz. **A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e o monopólio do jogo**. In: GOUVEIA, Jorge Bacelar(org.). Santa Casa da Misericórdia de Lisboa: estudos de direito público. Coimbra: Almedina, 2003, p.143.

<sup>145</sup> CHILE. **Ley nº 19.995**. Disponível em: <https://nuevo.leychile.cl/navegar?idNorma=234426>, acesso em 03/08/2020.

<sup>146</sup> Atualmente, existem 16 cassinos em operação no Chile, conforme informação da Asociación Chilena de Casinos de Juego, disponível em: <http://www.accj.cl/quienessomos.php>, acesso em 03/08/2020.

<sup>147</sup> CHILE. **Ley 1.298/1975**. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6559>, acesso em 07/08/2020.

<sup>148</sup> CHILE. **Decreto 164/2004**. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=224273&org=>, acesso em 07/08/2020.

apostas. As apostas podem ser feitas nas agências de apostas ou por outros meios, como terminais de apostas e pelo site da Pollo Chilena.<sup>149</sup>

Pode-se dizer que no Uruguai também vigora um modelo de concessão com monopólio. Porém, nesse país, tal regime jurídico não é o único adotado para exploração de jogos de azar em cassino, já que lá o Estado também explora diretamente essa atividade.

O Uruguai é o único país analisado em que ocorre a exploração direta dos jogos de azar pelo Estado. Em 1970, a Lei 13.921 de 1970 consolidou a autorização da exploração de oito cassinos diretamente pelo Estado, nos departamentos de Maldonado, Rocha, Colonia, Rivera, Canelones e na Zona Termal do Noroeste. O Poder Executivo recebeu a atribuição de fixar o lugar, período e condições de exploração dos cassinos.<sup>150</sup> Essa autorização foi estendida para os hotéis de categoria internacional de cinco estrelas, cuja atividade tenha sido declarada de interesse público.<sup>151</sup> A exploração desses cassinos é realizada, regulamentada e fiscalizada pela Direção Geral de Cassinos do Uruguai.

Além dessa execução direta, o Estado também permite a realização de concursos públicos para outorga de concessões em regime de monopólio. A Lei 18.231, de 2007, autorizou o Município de Montevideo a realizar uma licitação pública internacional para concessão da gestão de sala de jogo do Hotel Casino Carrasco por um prazo de trinta anos, mediante o pagamento de um prêmio.<sup>152</sup>

Ainda, em 1992, após licitação pública, foi realizada a concessão de um hotel Cassino para a empresa Baluma S.A. Foi realizada a construção do Cassino Conrad em Punta del Este, que depois foi vendido e mudou de nome, sendo atualmente designado como Hotel Cassino Enjoy.

Portanto, o Uruguai contempla dois regimes jurídicos distintos. Primeiro, o regime dos cassinos estaduais, explorados sob a tutela da Direção Geral de Cassinos. Em segundo, temos o regime de concessões com monopólio.

---

<sup>149</sup> <https://www.pollachilena.cl/nuestros-juegos/polla-gol>, acesso em 07/08/2020.

<sup>150</sup> URUGUAI. **Lei 13.921/1970**, disponível em: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5447790.htm#>, acesso em 08/08/2020.

<sup>151</sup> URUGUAI. **Lei 15.206/1981**, disponível em: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp2383742.htm#>, acesso em 08/08/2020.

<sup>152</sup> URUGUAI. Lei 18.231/2007. Disponível em: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6041930.htm#>, acesso em 08/08/2020.

O modelo de concessão de jogo em regime de monopólio também é adotado no Paraguai (art. 7º da Lei 1.016/1997).<sup>153</sup> Os jogos que devem ser explorados mediante concessão são: jogos de cassino, bingo, loteria instantânea, loteria em geral, rifas de distribuição nacional, telebingo, apostas em corridas de cavalo e apostas esportivas em geral. As loterias, rifas, apostas esportivas e telebingo são explorados em regime de monopólio nacional, havendo apenas um operador no país.

Já os cassinos são explorados em monopólio local, havendo a autorização apenas para locais específicos, como o departamento de Assunção, e com a limitação de um cassino por cidade, salvo se a cidade tiver mais de duzentos e cinquenta mil habitantes. Assim, em regra, tem-se o monopólio do cassino, que somente excepcionalmente é quebrado quando a cidade comporta mais de um cassino para a exploração.

Esses são exemplos de concessões em que o Estado concede alguma espécie de monopólio ao particular operador de cassino ou de apostas esportivas. Em todos os casos, a inexistência de concorrência se justifica pela restrição da atividade em razão da sua natureza, bem como para fazer jus às exigências de pagamento de contrapartidas financeiras pelos particulares. A consequência são sistemas em que os cassinos possuem pouca competitividade entre si, sendo poucos os incentivos econômicos para o aprimoramento da atividade.

### 2.2.3 A concessão em regime de concorrência

O modelo de concessões também pode ser realizado para propiciar um ambiente de concorrência em vez de outorgar monopólios. Isto é, a autorização para a exploração de jogo de azar é limitada, sendo precedida de um concurso público, mas os agentes que recebem a concessão operam em regime de concorrência e não de monopólio. A principal jurisdição que opera dessa forma é a Região Administrativa Especial de Macau.

Em Macau, os jogos de azar ficaram séculos sem muita regulação por parte do Estado e, entre 1850 e 1942, as concessões de jogos eram outorgadas para quem

---

<sup>153</sup> PARAGUAI. Lei 1.016/1997. Disponível em: <https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/archivo.php?a=8284908f828b9b8293508e82938490418b96938a858a8490508d869a525152574e525a5a584f91858782021&x=20200be&y=cece06d>, acesso em 10/08/2020.

apenas oferecesse o maior valor, sem exigência de cumprimento de nenhum outro requisito.<sup>154</sup> Em 1961, foi realizada uma grande reforma e outorgada uma única concessão de jogo para a STDM (Sociedade de Turismo e Diversões de Macau).<sup>155</sup> O contrato da STDM sofreu algumas alterações em 1976, 1982, 1986 e 1997, tendo se estendido por quarenta anos, até 2002.<sup>156</sup>

Ocorre que em 2002, foi promulgada nova Lei dos Jogos de Macau (Lei nº 16/2001), momento em que houve a abertura de concurso público, agora em regime de competição e não de monopólio.<sup>157</sup> Foram atribuídas três concessões, tendo sido esta a primeira a primeira vez em que se ofereceu concessões para operadores não chineses.<sup>158</sup>

Depois, em razão de uma disputa entre duas empresas sócias de uma concessão, o Governo de Macau autorizou desmembrar uma concessão, gerando uma subconcessão em 2002.<sup>159</sup> Na prática, são duas concessões de jogos de azar. As duas outras concessionárias seguiram a mesma linha em 2005<sup>160</sup> e 2006,<sup>161</sup> e realizaram uma subconcessão cada, chegando ao total de seis operadoras de cassinos em Macau.<sup>162</sup>

Assim, o sistema de Macau criou um ambiente de competição entre seis operadores. As empresas não detêm a concessão de um cassino, de um estabelecimento, mas do direito de explorar os jogos de azar. Consequentemente, uma mesma concessionária possui mais de um cassino – ainda que a aprovação de novos cassinos dependa de prévia autorização do Governo (Cláusulas nona de todos os contratos de concessão).

---

<sup>154</sup> Para uma visão aprofundada e detalhada da história dos jogos em Macau, conferir a obra magnífica de Jorge GODINHO: **Os casinos de Macau**: história do maior mercado de jogos de fortuna ou azar do mundo. Coimbra: Almedina, 2019.

<sup>155</sup> GODINHO, Jorge A. F., 2020, p. 263.

<sup>156</sup> MADUREIRA, Óscar Alberto; Vitória, Fernando. **Direito do jogo em Macau** – evolução, história e legislação. Macau: Fundação Rui Cunha, 2015, p. 11.

<sup>157</sup> MADUREIRA, Óscar Alberto; Vitória, Fernando, p. 12.

<sup>158</sup> ROSE, I. Nelson. A tale of two cities, Macau and Las Vegas. **Gaming Law Review and Economics**, volume 17, n. 6, New Rochelle, 2013, p. 393.

<sup>159</sup> Contrato de subconcessão firmado entre a Galaxy Casino e a Venetian Macau firmado em 19/12/2002, disponível em: <http://www.dicj.gov.mo/web/files/contract/VML%20contract%203.pdf>.

<sup>160</sup> Contrato de subconcessão firmado entre a Sociedade de Jogos de Macau e MGM Grand Paradise em 16/04/2005, disponível em: <http://www.dicj.gov.mo/web/files/contract/MGM%20contract-2005.pdf>.

<sup>161</sup> Contrato de subconcessão firmado entre a Sociedade de Jogos de Macau e MGM Grand Paradise em 16/04/2005, disponível em: <http://www.dicj.gov.mo/web/files/contract/MGM%20contract-2005.pdf>.

<sup>162</sup> MADUREIRA, Óscar Alberto; Vitória, Fernando, p. 13.

Além disso, as concessões de jogos em Macau possuem prazo de até 20 anos, mas eles podem ser prorrogados (i) quando o contrato prevê um lapso inferior a 20 anos e até esse limite de 20 anos (art. 13/2); ou (ii) excepcionalmente por mais cinco anos além do limite total de 20 anos.

Por exemplo, a Concessão da SJM tinha prazo contratual de 18 anos.<sup>163</sup> Esse prazo foi prorrogado por mais dois anos em 2019, diante da iminência do vencimento do termo contratual (Cláusula Oitava do Contrato). As concessões da Wynn<sup>164</sup> e da Galaxy<sup>165</sup> continham a previsão de prazo original de vinte anos desde o início (Cláusula oitava em ambos os contratos). A distinção dos prazos decorreu da situação de cada concessionária. A SJM é a empresa que sucedeu a antiga STDM (Sociedade de Turismo e Diversões de Macau). Por isso, na data da assinatura da concessão, ela já tinha cassinos em operação e que continuaram a explorar os jogos de azar normalmente, alterando-se apenas a concessionária. Já as duas novas concessionárias tiveram que construir seus cassinos. Por isso, justificou-se a concessão de prazos distintos, de acordo com o plano de investimento de cada concessionária.

A prorrogação do prazo não é um direito da concessionária, mas uma decisão discricionária da autoridade reguladora. Ela também é condicionada à apresentação de nova garantia.

O fato de não haver limitações no número de cassinos por cada concessionário gera incertezas sobre os potenciais concorrentes.<sup>166</sup> Todavia, também é um motivo de incentivo para os agentes do mercado buscarem sempre execução da operação mais eficiente e com maior capacidade de atração de clientes, o que implica ganhos de qualidade e de faturamento.

---

<sup>163</sup> REGIÃO ADMINISTRATIVA DE MACAU. **Contrato de Concessão firmado em 28/03/2002 entre Sociedade de Jogos de Macau e Região Administrativa Especial de Macau**, disponível em: [http://www.dicj.gov.mo/web/pt/contract/SJM/2002\\_BORAEM014S2Sup.html](http://www.dicj.gov.mo/web/pt/contract/SJM/2002_BORAEM014S2Sup.html).

<sup>164</sup> REGIÃO ADMINISTRATIVA DE MACAU. **Contrato de Concessão firmado em 24/06/2002 entre Wynn Resorts (Macau) e Região Administrativa Especial de Macau**, disponível em: <http://www.dicj.gov.mo/web/pt/contract/Wynn/2002BORAEM27S2Sup.html>.

<sup>165</sup> REGIÃO ADMINISTRATIVA DE MACAU. **Contrato de Concessão firmado em 24/06/2002 entre Wynn Resorts (Macau) e Região Administrativa Especial de Macau**, disponível em: <http://www.dicj.gov.mo/web/pt/contract/Wynn/2002BORAEM27S2Sup.html>.

<sup>166</sup> ROSE, I. Nelson, 2013, p. 396.

#### 2.2.4 A livre concorrência e a autorização para a exploração

Diferentemente do modelo de concessão em regime de concorrência, existem jurisdições em que o mercado de jogos se sujeita à livre iniciativa, mas com restrições e regulamentações. Os principais exemplos são as regulações do Estado de Nevada e do Peru.

Antes de analisarmos a regulação de Nevada, é necessária uma breve introdução sobre os aspectos gerais da regulação do setor nos Estados Unidos, dadas as suas peculiaridades.<sup>167</sup> Neste país, a legislação sobre a regulação de jogos de azar é disciplinada em três esferas principais: regulação federal, regulação estadual e regulação tribal. Os três níveis normativos são relevantes para compreender a regulação dos jogos nos Estados Unidos, pois o papel de cada uma é bastante significativo.

A principal regulação é feita em âmbito estadual, sendo enfoque do presente trabalho o Estado de Nevada. Isso porque, no pacto federativo estadunidense, a competência legislativa dos Estados é muito maior do que no Brasil, assim como a sua autonomia. Em razão disso, existem Estados que proíbem completamente os jogos de azar enquanto outros os autorizam, sendo os casos mais notórios de Nevada e Nova Jersey.

Por sua vez, a regulação tribal diz respeito aos jogos explorados por tribos indígenas. Ela decorre do reconhecimento de soberania às nações indígenas e da sua imunidade sobre parte da legislação imposta pelos Estados-membros, garantida pela legislação federal.<sup>168</sup> Isto é, as tribos indígenas submetem-se às leis criminais dos Estados, mas não às leis que tratam de matéria cível e comercial. Por esse motivo, nos Estados em que o jogo é permitido e regulado, a exploração de jogos pelas tribos indígenas é permitida; não se submete à regulação dos Estados e é submetida à regulação própria da tribo.<sup>169</sup>

Essa regulação específica não será analisada no presente trabalho. Optou-se por fazer um corte metodológico e afastar o seu exame, tendo em vista tratar-se de

---

<sup>167</sup> Os demais países possuem tradições jurídicas mais próximas ao ordenamento jurídico brasileiro e não necessitam dessa ressalva inicial – o que não equivale a dizer que eles são idênticos ao modelo brasileiro, mas apenas que não exigem uma análise geral da regulação do país.

<sup>168</sup> CABOT, Anthony N. Cabot; MILLER, Keith C, 2016, p. 368.

<sup>169</sup> RAND, Kathryn R. L.; LIGHT, Stephen Andrew. **Indian Gaming Law and Policy**. 2ª ed. Durham: Carolina Academic Press, 2014, p. 16.



realidade muito distinta do direito brasileiro e que não traria grande contribuição ao presente trabalho.<sup>170</sup>

Em nível federal, o Congresso dos Estados Unidos inicialmente buscou fazer uma regulamentação para auxiliar os Estados. Depois, especialmente nas décadas de 1950 e 1960, houve a promulgação de algumas leis buscando coibir o crime organizado, sendo três os atos que constituem pedra angular desse projeto: *Travel Act*, *Federal Wire Act* e *Wagering Paraphernalia Act*.<sup>171</sup> Depois, na década de 1970, aprovou-se o *Illegal Gambling Business Act* para atacar a exploração ilegal de jogos de azar. Essa legislação foi aprovada em razão das dificuldades das forças policiais locais de combaterem as grandes operações de jogos do crime organizado. Assim, o governo federal passou a ter competência concorrente para investigar e processar as operações ilegais de jogos.<sup>172</sup>

Como se vê, em geral, a regulação federal não trata especificamente de modelos de exploração de jogos de azar nem da forma como os jogos deverão ser explorados, mas aborda proibições gerais dos jogos. Nesse sentido, o *Travel Act* proíbe a realização de viagem ou utilização de correspondências para promover ou realizar atividades ilegais.<sup>173</sup> Já o *The Wagering Paraphernalia Act* foi aprovado para prevenir o transporte interestadual de equipamentos e materiais de apostas. Por isso, o foco principal do trabalho, como dito, se centrará na regulação dos Estados, com destaque ao Estado de Nevada. Apesar disso, algumas regras da regulação federal são relevantes e serão mencionadas ao longo desse trabalho.

---

<sup>170</sup> O direito das tribos indígenas de explorarem jogos de azar foi reconhecido no precedente *Seminole Tribe of Florida versus Butterworth*, que assentou a isenção das tribos à legislação estadual em matéria de jogos. (*Seminole Tribe of Florida v. Butterworth*, 658 F.2d 310, 5th Cir. 1981). No emblemático precedente *California v. Cabazon Band of Missions Indians* da Suprema Corte houve a afirmação de que a regulação estatal não se impõe às tribos quando o jogo não é proibido naquele Estado (*California v. Cabazon Band of Missions*, 480 U.S., 202, 1987). Em razão desse precedente, foi promulgado o *Indian Gaming Regulatory Act* (IGRA) em 1988 pelo Congresso dos Estados Unidos, com o objetivo de estabelecer a estrutura da regulação de jogos para as tribos indígenas nos Estados Unidos, e para criar a Comissão Nacional de Jogos Indígenas e estabelecer regras básicas para a regulação desse segmento. O objetivo principal dessa legislação foi promover o desenvolvimento econômico tribal. Fez-se também uma distinção entre tipos de jogos, sendo que a exploração dos jogos típicos de cassino, classificados como de Classe III, depende da realização de um acordo entre o Estado e a Tribo que pretende fazer a exploração da atividade. Isso gerou uma série de questionamentos, como quanto a obrigação de o Estado realizar esse acordo, o que foi reconhecido no precedente *Seminole Tribe of Florida v. Florida* (*Seminole Tribe of Florida v. Florida*, 517 U.S. 44, 1996). Para maiores informações sobre as especificadas dessa regulação, conferir: RAND, Kathryn R. L.; LIGHT, Stephen Andrew, 2014.

<sup>171</sup> CABOT, Anthony N. Cabot; MILLER, Keith C, 2016, p. 563.

<sup>172</sup> CABOT, Anthony N. Cabot; MILLER, Keith C, 2016, p. 588.

<sup>173</sup> CABOT, Anthony N. Cabot; MILLER, Keith C, 2016, p. 578.



Na esfera estadual, especificadamente no Estado de Nevada, após anos de proibição, houve a liberação da exploração de jogos de azar em 1931. Isso ocorreu de forma ampla e sem muitas restrições, bastando que o operador tivesse uma licença da autoridade local (*county sheriff*) e pagasse taxas mensais para cada máquina e mesa de jogo.<sup>174</sup> O resultado dessa regulação liberal e pouco restritiva gerou um ambiente de competição e acarretou o rápido florescimento do segmento no Estado, que possui variadas espécies de jogos e diversos tipos de cassinos e outros locais de exploração da atividade.<sup>175</sup> Com o crescimento da atividade ao longo dos anos, intensificou-se também a atividade fiscalizatória e regulatória.

Em Nevada, a regulação reconhece que: (i) “*a indústria do jogo de azar é de vital importância para a economia do Estado e o bem-estar geral dos seus habitantes*”<sup>176</sup>; (ii) o crescimento contínuo da indústria depende da confiança pública de que o licenciamento de jogos e de equipamentos de jogos é conduzido de forma honesta e competitiva, que as empresas licenciadas são operadas de forma a não impactar indevidamente a qualidade de vida dos residentes vizinhos, que os credores dos licenciados terão seus direitos protegidos e que os jogos de azar são livres de elementos criminosos e de corrupção; (iii) a confiança pública somente pode ser mantida mediante regulação rígida de todas as pessoas, locais, associações, práticas e atividades relacionadas com a operação dos operadores licenciados; (iv) todos os locais que operarem jogos de azar devem ser licenciados e controlados para proteger a saúde pública, segurança, a moral, a boa ordem e o estado de bem-estar geral.<sup>177</sup>

O §4.010, das Regulações da Comissão de Jogos de Nevada e do Conselho de Jogos de Nevada (*Regulations of the Nevada Gaming Commission and Nevada Gaming Control Board* – chamadas adiante de RCC) prevê que a política pública do Estado de Nevada a respeito de jogos é de proteção da saúde pública, segurança,

---

<sup>174</sup> HARRIS, Becky; ALIKHAN, Husna. Part I: Nevada, over 60 years regulating gambling – a jurisdictional overview. **Gaming Law Review**, vol. 23, n. 9, New Rochelle, 2019, p.646.

<sup>175</sup> O fomento à livre iniciativa e à competição entre os operadores de jogos é geralmente apontado como uma das razões do sucesso desse segmento em Nevada – em contraposição a regimes restritivos, como Atlantic City (CABOT, Anthony N. Cabot; CHRISTIANSEN, Eugene Martin; ZOU, Beverly. A tale of two cities: Las Vegas and Atlantic City. **Gaming Law Review and Economics**, volume 20, n. 9, New Rochelle, 2016, p. 730).

<sup>176</sup> ESTADO DE NEVADA. NRS 463.0129. **Nevada Gaming Control Act**. Disponível em: <https://www.leg.state.nv.us/NRS/NRS-463.html#NRS463Sec0129>. Acesso em 01 de julho de 2020.

<sup>177</sup> NRS 463.170, 1, do **Nevada Gaming Control Act**.

moral, boa ordem e bem-estar geral dos habitantes, além de preservar a economia competitiva e a livre competição.<sup>178</sup>

No que diz respeito ao modelo de exploração dos jogos de azar, restou decidido que nos Estados Unidos a exploração dos jogos de azar não é considerada um direito, mas privilégio outorgado pelo Estado ao particular. É o que ficou estabelecido no precedente Nevada contra Rosenthal, da Suprema Corte de Nevada: *“It is established beyond question that gaming is a matter of privilege conferred by the State rather than a matter of right”*.<sup>179</sup> Consequentemente, ninguém detém um direito irrevogável ou adquirido a uma licença de jogo, o que é confirmado pelo item 1, do §4.010, da RCC e pela NRS 463.0129,<sup>180</sup> que dispõem que as licenças são privilégios que podem ser revogados e o seu detentor não tem direito adquirido.<sup>181</sup>

Além disso, considerou-se que os jogos de azar são atividades especiais e o seu licenciamento exige tratamento e responsabilidade administrativa diferenciados. Com isso, considera-se o jogo uma atividade potencialmente perigosa, cuja operação é um privilégio concedido pelo Estado e não um direito dos particulares.<sup>182</sup>

A forma por meio da qual esse privilégio é concedido no Estado de Nevada é o licenciamento (*Gaming Licensing*), por meio do qual o Estado busca alcançar os objetivos da regulação do jogo. Apesar de haver uma série de requisitos e restrições para a obtenção de licença de jogo, não existe um número máximo de autorizações

<sup>178</sup> ESTADO DE NEVADA. **Regulations of the Nevada Gaming Commission and Nevada Gaming Control Board**. Disponível em: <https://gaming.nv.gov/modules/showdocument.aspx?documentid=16888>. Acesso em 01 de julho de 2020.

<sup>179</sup> Nevada v. Rosenthal, 559, P.2d 830 (Nev. 1982). Nesse caso, foi analisado o pedido de declaração de inconstitucionalidade de algumas das regras de licenciamento. A licença de Frank Rosenthal foi negada porque ele tinha conhecidas ligações com pessoas participantes da máfia, o que mancharia o crédito do Estado de Nevada. Inicialmente, o Tribunal anulou a decisão da Comissão de Jogos, mas a Suprema Corte anulou o julgamento e manteve a decisão de indeferimento da licença pela Comissão de Jogos de Nevada.

<sup>180</sup> “2. No applicant for a license or other affirmative Commission or Board approval has any right to a license or the granting of the approval sought. Any license issued or other Commission or Board approval granted pursuant to the provisions of this chapter or chapter 464 of NRS is a revocable privilege, and no holder acquires any vested right therein or thereunder” (**Nevada Gaming Control Act**).

<sup>181</sup> “1. It is declared policy of Nevada that all establishments, where gambling games are conducted or operated, are licensed and controlled so as to better protect the public health, safety, morals, good order and welfare of inhabitants and to preserve the competitive economy and the policies of free competition of the State of Nevada. **Any gaming license which is issued, or registration, or finding of suitability, or approval by the Commission shall be deemed to be a revocable privilege and no person holding such a license or registration, or finding of suitability, or approval by the Commission is deemed to have acquired any vested rights therein.**”

<sup>182</sup> HOMEYER, Kirk D. Lefty is still right: the continued importance of State v. Rosenthal to Nevada gaming regulation. **Gaming Law Review**, volume 16, n. 3, New Rochelle, 2011, p. 105.

de jogo nem a constituição de alguma espécie de monopólio. Os jogos de azar são, portanto, explorados em ambiente de alta competitividade, onde todos que comprovam atender os requisitos regulatórios podem obter uma licença e explorar os jogos de azar. O resultado pode ser visto na cidade de Las Vegas, onde existem centenas de cassinos e de salas de jogos, dos mais variados tipos, desde cassinos luxuosos e temáticos destinados aos turistas, até simples salas de jogos frequentadas por moradores.

Ademais, o licenciamento da atividade do jogo é amplo e não inclui apenas o licenciamento do cassino, mas também das pessoas envolvidas na operação. Assim, uma mesma operação de jogos de azar deve conter diversas licenças emitidas pelos reguladores, tanto para o estabelecimento quanto para as pessoas que irão conduzir o cassino. O licenciamento também é exigido de empresas e pessoas que fabricam, vendem ou distribuem equipamentos de jogo para uso em Nevada.<sup>183</sup>

Por isso, pode-se dizer que as licenças de jogos são de dois tipos, *i)* obrigatórias, imprescindíveis para a operação ou associação com um cassino, e *ii)* discricionárias, exigidas de acordo com a conveniência dos órgãos reguladores. Um exemplo de licença discricionária é a exigência feita pelo Estado de Nevada a um dono de loja de roupas que fica no hotel Hilton, em Las Vegas. A Comissão de Jogos entendeu que seria um negócio associado e exigiu que o proprietário da loja pleiteasse uma licença. O caso foi levado a julgamento, tendo sido decidido que a exigência era constitucional e legal porque a NRS 463.160(8)(a) exige licença de todas as empresas nos locais do estabelecimento de jogo.<sup>184</sup>

Além disso, o Estado de Nevada é uma das únicas jurisdições que concede licença por prazo indeterminado, desde que mantidas as condições e requisitos estabelecidos na licença.<sup>185</sup> Caso tenha sido fixado algum prazo como condição para a atribuição da licença, ela poderá ser renovada.<sup>186</sup>

---

<sup>183</sup> NRS 463.650, 1, do **Nevada Gaming Control Act**.

<sup>184</sup> *Nevado v. Glusman*, 651 P.2d 639 (Nev. 1982).

<sup>185</sup> MALONEY, John K. *Global gaming compliance*. **Gaming Law Review**, volume 8, n. 2, New Rochelle, 2004, p. 120.

<sup>186</sup> NRS 463.270, do **Nevada Gaming Control Act**.

Nesse cenário de emissão de licenciamento dos jogos de azar, é importante destacar que o Estado de Nevada emite três tipos de licença: licenças restritas, licenças não restritas Grupo 1 e licenças não restritas Grupo 2.<sup>187</sup>

As licenças restritas são conferidas apenas para os locais em que as máquinas caça-níqueis (*slot machines*) são incidentais à atividade principal conduzida pelo estabelecimento, cabendo à Comissão e ao Conselho averiguar a adequação do local para receber a licença (RCC 3.015, 1). Os locais que podem ter esse tipo de licença são: bares e estabelecimentos que vendem bebidas alcóolicas além de vinho e cerveja para consumo no local, lojas de conveniência, mercearias, farmácias e lojas de bebida (RCC §3.015, 3). Todavia, a Comissão pode, em situações excepcionais, conceder licenças para outros locais se reputar que a operação das máquinas está de acordo com a política pública do Estado de Nevada (RCC §3.015, 4).

Para as licenças restritas, os locais devem possuir até quinze máquinas caça-níqueis e nenhum outro jogo poderá ser explorado, como ocorre em bares ou locais similares que vendem bebidas alcóolicas (RCC §3.015). O jogo é uma atividade incidental e não principal nesse caso, sendo exigido o cumprimento de alguns requisitos nesse sentido, como a existência de um local físico que serve bebidas, um restaurante com número mínimo de mesas e de horas por dia de funcionamento, dentre outros requisitos (NRS 463.161, 1).

As licenças não restritas abrangem todas as autorizações que não sejam as licenças restritas, ou seja, contemplam várias categorias de permissão com fins distintos, tais como: proprietários de cassinos com mais de 16 máquinas ou com jogos presenciais; fabricantes e distribuidores de equipamentos; operadores de sistemas móveis de jogos; operadores de sistemas de jogos interativos; operadores de sistemas de interligação entre cassinos; operadores de sistemas de apostas *pari-mutuel*; provedores de jogos interativos tipo 1; operadores de sistemas de apostas sem dinheiro em espécie (RCC §4.030, 1, b).<sup>188</sup> A distinção entre as licenças do Grupo 1 ou 2 é feita de acordo com a receita do operador de jogo, sendo que o Grupo 1 é para operadores com receita até 6.654.000,00 de dólares no ano ou para aqueles que

---

<sup>187</sup> HARRIS, Becky; ALIKHAN, Husna. Part II: Nevada, over 60 years regulating gambling – a jurisdictional overview. **Gaming Law Review**, vol. 23, n. 10, New Rochelle, 2019, p. 735. Esses tipos de licença estão previstos no §4.030 do RCC.

<sup>188</sup> HARRIS, Becky; ALIKHAN, Husna. 2019 (2), p. 735

operam principalmente apostas esportivas com apostas superiores a 74.909.000,00 dólares ao ano.

O modelo de autorização para todas as empresas que atendam aos requisitos necessários para explorar os jogos de azar também é adotado no Peru, sendo considerado um caso de sucesso de regulação do setor. Os objetivos da regulação peruana são proteger os cidadãos dos eventuais prejuízos causados pela atividade, promover o turismo e estabelecer imposto especial sobre os jogos de azar (art. 1º da Lei 27.153/1999).<sup>189</sup>

Nesse contexto, os jogos de cassinos e as máquinas de jogos são explorados mediante autorização em um regime de livre concorrência, em que todos aqueles que cumprirem os requisitos estabelecidos na legislação podem requerer a autorização para explorar os jogos de cassino e máquinas de jogos (art. 13 da Lei 27.153/1999). A autorização possui um prazo de três anos, que são renováveis, desde que solicitado com antecedência e mantido o cumprimento dos requisitos legais.

As regulações de Nevada e do Peru são consideradas casos de sucesso porque permitiram o grande desenvolvimento do setor em seus respectivos territórios, não apenas em termos de quantidade de operadores, inerente a um sistema de concorrência, mas em termos de volume total de jogos. São casos em que o setor cresceu significativamente e a regulação se mostrou eficaz. Em comum, há o incentivo à ampla concorrência, bem como a cobrança rigorosa do cumprimento dos requisitos legais para tanto. Ou seja, o enfoque da legislação é muito mais pragmático do que procedimental, como será visto no tópico seguinte.

## 2.2.5 As autorizações de jogos de azar online

A internet há diversos anos se tornou uma realidade, especialmente com o desenvolvimento de tecnologias de banda larga e de internet móvel de alta velocidade. Por isso, houve expressivo crescimento da Internet das Coisas (IOT<sup>190</sup>) e a transformação abrupta de diversas atividades econômicas, desde simples aplicativos

---

<sup>189</sup> PERU. Lei 27.153/1999. Disponível em:

<http://consultasenlinea.mincetur.gob.pe/casinos/archivos/1999LEY27153.pdf>, acesso em 12/08/2020.

<sup>190</sup> Em termos genéricos, a Internet das Coisas diz respeito à interconexão dos objetos de uso diário com a internet.

para pedidos de comida até a realização de serviços laboratoriais de forma completamente remota.

Em termos de regulação, a grande questão que a internet traz é a sua ausência de fronteiras físicas. Isso é especialmente relevante quando tratamos de atividades que são autorizadas em determinada jurisdição, mas proibidas em outra. Por isso, a exploração de jogos de azar não está imune a esse fenômeno e, como era inevitável, está sendo profundamente impactada e transformada pela internet. Os desafios são inúmeros e eles devem ser adequadamente contemplados pela regulação para que possam ser devidamente observados e, se necessário, controlados.

Nos Estados Unidos, desde a década de 1960, o *Wire Act* proíbe a realização de apostas por meio de comunicação “por fio”. Discutia-se se essa proibição alcançaria os jogos de azar online.<sup>191</sup> Em uma ação judicial proposta por jogador reclamando o dinheiro perdido em jogo em face de empresa de cartão de crédito, uma Corte Federal decidiu que não havia crime no caso porque os jogadores tinham participado de cassinos online e que o *Wire Act* somente vedaria apostas esportivas. Por isso, afastou a alegação de crime cometido pelas empresas de cartão de crédito. A decisão foi mantida pelo Circuito de Corte de Apelações, que confirmou a inaplicabilidade do *Wire Act* para jogos de internet que não sejam apostas online.<sup>192</sup> Esse entendimento foi novamente aplicado em precedente de 2014.<sup>193</sup>

Apesar desse importante precedente, o Departamento de Justiça dos Estados Unidos (DOJ) continuou uma campanha intimidadora contra os operadores e contra veículos de publicidade, para tentar coibir a exploração de jogos online.<sup>194</sup> Evidência disso é que em 2006, aprovou-se nos Estados Unidos o *Unlawful Internet Gambling Enforcement Act*, que introduziu os parágrafos 5361 a 5367 do Título 31 do Código dos Estados Unidos. Essa lei procura reprimir o jogo ilegal por meio de regulações financeiras, pois considera que os jogos de azar online são financiados por meio de

---

<sup>191</sup> ROSE, I. Nelson. Gambling and the Law: an introduction to the law of internet gambling. UNLV **Gaming Research & Review Journal**, volume 10, Issue 1, Las Vegas, 2006, p. 4.

<sup>192</sup> In re Mastercard International, Inc., 313 F.3d 257, 5th Cir., 2002). Para mais detalhes sobre essa decisão, conferir: ROSE, I. Nelson. Court rules internet gambling is not illegal. **Gaming Law Review and Economics**, volume 5, n. 3, New Rochelle, 2001, p. 159-160

<sup>193</sup> United States v. Lyons, 740 F.3d 702 (1st Cir. 2014).

<sup>194</sup> ROSE, I. Nelson, 2006, p. 6.



uso pessoal de instrumentos de pagamento, cartões de crédito e transferências virtuais (§5361, a, 1).<sup>195</sup>

A interpretação e aplicação dessas leis são difíceis, pois é complicado identificar as transações direcionadas para sites ilegais. Porém, diversas ações são movidas nos Estados Unidos buscando criminalizar essas atividades.<sup>196</sup>

Em 2011, o Departamento de Justiça dos Estados Unidos emitiu um memorando que permitiu aos Estados a legalização e regulamentação de jogos de azar online, desde que não envolvesse apostas esportivas, pois estaria fora do alcance do *Wire Act*.<sup>197</sup> Todavia, em janeiro de 2019, o DOJ emitiu novo memorando, chamado de “2018 Opinion” alterando seu posicionamento e expressando novamente que o *Wire Act* se aplica a todos os tipos de apostas, não apenas esportivas.<sup>198</sup> Como consequência, os Estados americanos têm aprovado leis para regular a exploração de jogos online.

Nesse contexto, Nevada aprovou a Lei 578 em 2001 autorizando e regulamentando a exploração de jogos online. Essa legislação autoriza a exploração de pôquer e jogos de cassino online dentro do Estado, mas a Comissão de Jogos aprovou apenas pôquer.

As licenças são concedidas também em um regime de livre iniciativa e ampla competição, bastando o cumprimento dos requisitos da regulação para receber a autorização de exploração de jogos online. Nevada possui três tipos de licença de

---

<sup>195</sup> A seção 5363 dispõe que as pessoas envolvidas com apostas, em participação com outra pessoa na prática de apostas online ilegais, não podem aceitar diversas formas de pagamento ou transferência de dinheiro por meio de instituições financeiras. Trata-se de uma regra que somente reafirma a ilegalidade das apostas online ilegais. Como já apontado, as apostas ilegais são aquelas realizadas a partir ou para Estados em que o jogo é proibido. Já a seção 5364 determinou que fossem implementadas regulações para identificar, codificar transações restritas relacionadas com jogos online. Tais regulações não foram devidamente implementadas da forma determinada por essa seção porque se entendeu que não era possível. Optou-se por focar nos provedores de transações financeiras (FTP) com relacionamento com empresas de jogos de azar. As entidades provedoras financeiras têm que diligenciar para assegurar que não estão realizando transações restritas. Isto é, assegurando que seus clientes não vão realizar transações pela internet com empresas de jogos de azar.

<sup>196</sup> Em 15 de abril de 2011, ocorreu a chamada “Black Friday”, quando o governo dos Estados Unidos buscou fechar os três principais sites de pôquer online nos Estados Unidos por caracterizar a atividade como aposta ilegal. As ações foram movidas porque os sites de pôquer utilizavam empresas intermediárias e outras formas para evitar que fossem identificadas as transações como destinadas para apostas. As ações foram finalizadas em acordo e com pagamento de multas que superaram um bilhão de dólares, bem como a renúncia de prática de atividades nos Estados Unidos.

<sup>197</sup> CABOT, Anthony N. Cabot; MILLER, Keith C, 2016, p. 628.

<sup>198</sup> HICHAR, Mark; OKERBERG, Erica. DOJ Opinion increases the scope of the Wire Act, significantly affecting gaming industry stakeholders. **Gaming Law Review**, volume 23, n. 3, New Rochelle, 2019, p. 168.



jogos online concedidas a depender de seu destinatário: (i) licença a fabricantes de sistemas de jogos online; (ii) licença a operadores de jogos; e (iii) licença a provedores de internet.<sup>199</sup>

Ainda, os Estados podem fazer acordos interestaduais para permitir que os jogadores participem de jogos com jogadores de outros Estados.<sup>200</sup> Por exemplo, o Estado de Nevada possui um acordo com o Estado de Delaware desde 2014 para permitir o jogo entre os Estados. Nesse acordo, existe a criação de um comitê responsável por garantir padrões mínimos para os operadores.

Em Portugal, os jogos online são regulamentados em Portugal desde 2015, por meio do Decreto-Lei nº 66/2015 (RJO).<sup>201</sup> Esse regulamento autoriza as apostas esportivas à quota fixa online; apostas de cavalo; mútuas ou à quota fixa online; e os jogos de azar, incluindo bazará, banca francesa, blackjack, bingo, jogos de máquinas, pôquer, roleta americana e roleta francesa (art. 5º do RJO).

Ao contrário do monopólio existente nos cassinos, a RJO institui um regime de livre concorrência na autorização de exploração de jogos de azar online, que é feita mediante expedição de licença pelo prazo de três anos, que pode ser prorrogada por período sucessivo de três anos, caso mantidos os mesmos requisitos para a emissão da licença (arts. 12 e 20 do RJO).

A empresa candidata a uma licença de jogo de azar online deverá atender às condições de regularidade fiscal, idoneidade, capacidade técnica e econômico-financeira, bem como apresentar projeto de estruturação de sistema de jogo com as melhores práticas de arquitetura de software e tecnologia. Esse sistema deverá cumprir todas as exigências da regulação, como possuir a indicação do local onde ficará a plataforma do jogo, a identificação de intermediários de serviços em rede, a identificação das categorias e tipos de jogos e apostas online que serão explorados, os mecanismos de autoexclusão do jogo, os meios de permitir a efetiva proibição do jogo, os limites de apostas, a temporização do jogo, os meios de pagamento admitidos, o modo como são efetuados os registros de todos os movimentos da conta

---

<sup>199</sup> KELLY, Joseph M., 2014, p. 395.

<sup>200</sup> KELLY, Joseph M. States and stakeholders in I-gaming regulation. **Gaming Law Review and Economics**, volume 18, n. 4, New Rochelle, 2014, p. 394.

<sup>201</sup> PORTUGAL. Decreto-Lei nº 66/2015. **Regime Jurídico dos Jogos e Apostas Online**. Disponível em: [https://www.srij.turismodeportugal.pt/fotos/editor2/legislacao/dl\\_66\\_2015-rjo.pdf](https://www.srij.turismodeportugal.pt/fotos/editor2/legislacao/dl_66_2015-rjo.pdf), acesso em 31/07/2020.

do jogador e os mecanismos de segurança da informação para garantir a segurança do sistema técnico do jogo e de seus dados (art. 13 do RJO).

Atendidos os requisitos legais, pagas as taxas e prestadas as garantias, é emitida a licença pela SRIJ (art. 17 do RJO). Isso é feito para todas as empresas interessadas e não para um número limitado de operadores, evidenciando a sujeição da atividade à livre iniciativa e a ausência de monopólio de alguns operadores.

## 2.3 OS PROCEDIMENTOS E REQUISITOS PARA A AUTORIZAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR

Examinados os modelos de exploração de jogos de azar, analisaremos os procedimentos e requisitos exigidos para a autorização da exploração de jogos de azar por particulares.

Em relação à parte procedimental, podemos distinguir dois tipos de procedimento: o licenciamento, como em Nevada e Peru, e o processo de concurso público, próprio das demais jurisdições. Já quanto aos requisitos, vamos tratar especialmente dos critérios econômicos, de idoneidade e de comprovação de experiência prévia.

### 2.3.1 O licenciamento do Estado de Nevada

O licenciamento é o procedimento típico de autorização de jogos de azar dos países que adotam modelos de livre competição na exploração da atividade. Assim, não existe uma competição para saber quem será o titular do direito de explorar a atividade, mas um processo de investigação do cumprimento dos requisitos pelo particular, no qual os reguladores detêm amplos poderes para analisar de forma ampla e abrangente os antecedentes e a situação financeira dos candidatos a uma licença.<sup>202</sup> Examinaremos especificamente o procedimento do licenciamento do Estado de Nevada, que é bastante complexo e abrangente.

---

<sup>202</sup> A investigação é tão intensa que, normalmente, os candidatos são obrigados a assinar uma renúncia de qualquer tipo de indenização por danos que o candidato venha sofrer por causa da investigação, aceitando o risco de constrangimento, críticas e perdas financeiras decorrentes desse processo, conforme RCC §4.010, 2 (CABOT, Anthony N. Cabot; MILLER, Keith C, 2016, p. 193).

Os objetivos do licenciamento em Nevada são: (i) garantir que certas pessoas não entrem na indústria, seja por conta do passado criminal, seja por conta de incompetência (idoneidade); (ii) impedir que sejam adotadas práticas que prejudiquem a expectativa do Poder Público quanto à arrecadação financeira (econômica); (iii) assegurar a honestidade do jogo para que o público se sinta seguro para jogar.<sup>203</sup>

A sujeição a esse procedimento é obrigatória para todos aqueles a que a regulação impõe a obtenção de uma licença. Assim, abrange o estabelecimento, o operador do jogo, e as pessoas envolvidas com a operação. De acordo com a NRS 463.165, todos os empregados, representantes, credores ou outras pessoas que tiverem poder de exercer influência significativa sobre a operação do jogo de acordo com a opinião da Comissão deverão se submeter ao processo de licenciamento (RCC §3.110). Ninguém que tenha qualquer tipo de poder significativo sobre a operação ou sobre os resultados da operação fica de fora da exigência de obter uma licença e, conseqüentemente, de se submeter ao processo investigativo do licenciamento.

No curso desse processo, o ônus de provar o cumprimento dos requisitos normativos e a qualificação para receber a licença é sempre do candidato e não da Comissão (NRS 463.170). Isso impõe ao particular o dever de provar que possui as qualificações necessárias para receber a licença e também a sua sujeição à ampla investigação e descoberta de informações pelo Conselho e Comissão.

Adentrando ao procedimento em si, ele tem início com o pedido de licença pelo interessado perante o Conselho de acordo com as regulamentações expedidas pela Comissão. O processo possui duas fases principais. A primeira, perante o Conselho, que concluirá com uma recomendação à Comissão, pela concessão ou não da licença. Na segunda fase, a Comissão analisará esse parecer do Conselho e proferirá a decisão sobre o pedido de licença.

O requerimento de licença deve incluir o nome do local licenciado, a sua localização, os tipos de jogos que serão operados o nome de todas as pessoas com interesses diretos no negócio.<sup>204</sup> Ainda, ele será instruído com todos os documentos e informações necessárias para a sua análise, além de outros que possam ser requeridos pelos reguladores.

---

<sup>203</sup> CABOT, Anthony N. Cabot; MILLER, Keith C, 2016, p. 145.

<sup>204</sup> NRS 463.200, do **Nevada Gaming Control Act**.

Dentro de um tempo razoável do protocolo do pedido de licença, o Conselho começa a investigação do requerente. O Conselho, assim como a Comissão, tem amplos poderes de investigações, incluindo-se a autoridade para intimar qualquer pessoa para testemunhar perante seus agentes (RCC §4.120), e o poder para realizar audiências investigativas. Essas audiências investigativas são realizadas por um ou mais membros do Conselho ou da Comissão (RCC §2.060), e os candidatos à licença têm que ser notificados sobre o horário e local em que o Conselho ou Comissão analisará seu pedido. Os candidatos poderão comparecer à reunião, por meio de seus agentes ou advogados (RCC §4.150).

Ao término da sua investigação, o Conselho tem competência para recomendar a negativa da licença por qualquer causa razoável.<sup>205</sup> Se a recomendação for pelo indeferimento da licença, ela deve ser acompanhada das razões para tanto em documento escrito, o qual será publicado, inexistindo recomendação secreta (RCC §4.160, 1).

Recebida a recomendação do Conselho, a Comissão tem 120 dias para concluir a sua própria análise e investigação. Caso isso não ocorra, a licença será considerada aprovada tacitamente.<sup>206</sup>

A Comissão pode acolher a recomendação do Conselho ou não, podendo adotar as seguintes decisões: (i) conceder a licença, por aprovação unânime dos membros da Comissão; (ii) negar a licença; ou (iii) devolver a matéria para o Conselho para mais investigações e considerações.<sup>207</sup>

Aprovada a concessão da licença, o operador deverá realizar o pagamento das taxas, prestar garantia em favor do Estado de Nevada e cumprir as demais exigências das regulações de jogos, no prazo de seis meses, sob pena de anulação da licença (RCC §4.080).

Já se a licença for negada, o candidato não pode requerer outra autorização até um ano após a data da decisão negativa, exceto se a Comissão aconselhar que a rejeição do requerimento não afeta outro pedido (RCC §4.170). Essa decisão negativa também não pode ser revista judicialmente.<sup>208</sup> Importante destacar que, desde 2017,

---

<sup>205</sup> “3. *The Board shall have full and absolute power and authority to recommend denial of any application if made in conformity to regulations applicable to such situations.*” (NRS 463.210, 3, do **Nevada Gaming Control Act**).

<sup>206</sup> NRS 463.220, 6, do **Nevada Gaming Control Act**.

<sup>207</sup> NRS 463.220, 2 e 4 do **Nevada Gaming Control Act**.

<sup>208</sup> HARRIS, Becky; ALIKHAN, Husna. 2019 (2), p.742.

a Comissão de Jogos pode rejeitar um pedido de licença de jogo, sem efetivamente rejeitar o pedido, isto é, sem dizer que os requisitos para obter a licença não foram cumpridos (Estatuto de Nevada, Capítulo 229, 156).<sup>209</sup>

Todos os licenciados que forem afetados pelas decisões de aprovação feitas pelo Conselho podem requerer a revisão da matéria pelo próprio Conselho no prazo de vinte dias do recebimento da intimação da decisão (RCC §4.190). Ainda, todos os licenciados interessados podem recorrer de decisões de aprovação para a Comissão no prazo de vinte dias do recebimento da intimação da decisão (RCC §4.195).

Com a licença estadual, o operador pode requerer eventuais licenças exigidas pelos condados e municipalidades (NRS 463.230 e 463.240). Esse procedimento é mais simples e exige o cumprimento de requisitos de menor complexidade.

Além do processo de licenciamento, o Estado de Nevada possui a investigação preliminar de qualificação ou de adequação de local para operação de jogos (RCC §4.100, 2 e §4.105). O objetivo desses procedimentos é verificar se a pessoa tem qualificação para deter uma licença não restrita ou se o local em que se pretende estabelecer um novo cassino é adequado. O procedimento, em si, é idêntico ao licenciamento, alterando apenas seus objetivos (RCC §4.100, 6). No entanto, a aprovação dos requerimentos de investigação preliminares não implica a aprovação de futuras licenças de jogos (RCC §4.100, 7).

Por fim, destaca-se que todos os custos incorridos na realização das investigações pela Comissão e pelo Conselho deverão ser arcados pelo candidato à licença. Cada pedido de licença restrita deve ser acompanhado do pagamento de taxa de 500 (quinhentos) dólares. Já o custo do pedido de licença não restrita é de 1.000 (mil) dólares (RCC §4.070, 2 e 3). Além disso, pode-se exigir do candidato o pagamento de custos que vierem a ocorrer durante a investigação, cujo depósito do valor é condição para a continuidade do processo de investigação.

Menciona-se, ademais, que os cassinos licenciados no Estado de Nevada devem atender aos requisitos fixados nas regulações estaduais em todos os locais em que eles operam para manter a sua licença. Na prática, os cassinos licenciados em Nevada que possuem concessão em Macau, por exemplo, se sujeitam a uma dupla regulação, pois eles devem cumprir normas regulatórias de Nevada também em

---

<sup>209</sup> HARRIS, Becky; ALIKHAN, Husna, 2020, p. 26.

suas propriedades em Macau, sob pena de perderem sua licença.<sup>210</sup> Isso se deve especialmente ao fato de que o licenciamento em Nevada não se restringe ao estabelecimento, mas também abrange os operadores, empresas e pessoas físicas envolvidas. Assim, se um agente licenciado por Nevada se envolve em situações não admitidas pela regulação de Nevada em outro país, ele também corre o risco de perder a licença em Nevada – ainda que sua conduta não seja proibida no país em que ele atuou.

### 2.3.2 O procedimento de outorga de concessões – concursos públicos

Nas jurisdições que preveem concessões de jogos de azar, a sua outorga é, geralmente, precedida da realização de um concurso público entre os candidatos ao contrato. Isso ocorre justamente porque a exploração do jogo é limitada apenas a alguns operadores em determinada região e por um prazo fixo. Assim, a decisão sobre quem será o titular da concessão passa por um processo público de disputa entre os concorrentes a concessão - é o que ocorre em Macau, Portugal, Chile, Paraguai e Uruguai.

Iniciamos a nossa análise com o concurso público de Macau, que é disciplinado pelo Regulamento Administrativo nº 26/2001, que também trata dos contratos de concessão (de ora em diante abreviado como RACPM – Regulamento Administrativo do Concurso Público de Macau).<sup>211</sup>

A Lei de Jogos de Macau dispõe que as concessões são limitadas a um número máximo de três, com prazo máximo de 20 anos, definido em cada contrato (arts. 7º/2 e 13/1 da LJM). Por isso, é necessária a realização de concurso entre os concorrentes a uma concessão.

O processo do Concurso Público é conduzido por uma Comissão, que analisará e decidirá sobre todas as matérias relativas ao concurso público, com exceção dos atos de adjudicação (art. 44/2 do RA 26/2001). Essa comissão é composta de, ao menos, três membros nomeados pelo Chefe do Executivo de Macau.

---

<sup>210</sup> ROSE, I. Nelson, 2013, p. 394.

<sup>211</sup> REGIÃO ADMINISTRATIVA DE MACAU. **Regulamento Administrativo nº 26/2001**. Disponível em: [http://www.dicj.gov.mo/web/pt/legislation/FortunaAzar/regAdm\\_01\\_026.html](http://www.dicj.gov.mo/web/pt/legislation/FortunaAzar/regAdm_01_026.html), acesso em 15 de julho de 2020.

Já o procedimento do concurso é dividido em uma ou mais fases destinadas à consulta das concorrentes para apresentação de propostas e sua apreciação (art. 31 do RA 26/2001). Ele tem início com a sua abertura por meio de despacho do Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau, que definirá as principais regras da disputa, como as condições exigidas dos interessados, o montante e requisitos de caução, o prazo máximo da concessão, os critérios para a seleção dos concorrentes e demais informações relevantes (art. 45/2 do RA 26/2001).

Os concorrentes devem apresentar proposta de adjudicação no prazo indicado no programa do concurso, que deve ser de 30 a 90 dias (art. 51/2 do RA 26/2001). As propostas são realizadas em dois envelopes de documentos, um contendo os documentos de habilitação e o outro contendo a proposta de adjudicação – essa proposta vincula a concorrente (art. 51/4 do RA 26/2001).

A proposta de adjudicação apresentada pelas concorrentes deverá conter: (i) o valor do prêmio global proposto pela concorrente; (ii) valor da contribuição destinada para fundação pública que tenha fins a promoção, o desenvolvimento e o estudo de ações de carácter cultural, social, económico, educativo, científico, académico e filantrópico (prevista no art. 22/7 da LJM); (iii) valor da contribuição para o desenvolvimento urbanístico, a promoção turística e a segurança social (prevista no art. 22/8 da LJM); (iv) relatório descritivo da experiência de gestão na exploração e operação de jogos de fortuna em casino ou experiência em áreas correlativas; (v) memória descritiva e justificativa das propostas de investimento, independentemente da sua natureza, de relevante interesse para a Região, que a concorrente se propõe a realizar; (vi) memória descritiva e justificativa das propostas da concorrente para a valorização dos locais onde funcionam os cassinos, especialmente quando contribuam para a diversificação do turismo; (vii) explicação de como a proposta irá desenvolver emprego na indústria do jogo e promover a formação profissional dos empregados.

Salvo em casos de proibição expressa, a concorrente pode apresentar uma proposta alternativa ou subsidiária (art. 60/1 do RA 26/2001).

Uma vez recebida a documentação, opera-se o exame quanto aos requisitos de habilitação dos concorrentes e a prolação de decisão sobre quais deles continuam no concurso, sendo os demais inabilitados (art. 67/1 do RA 26/2001). Superada a fase recursal em face das decisões de habilitação, é realizada a abertura das propostas de adjudicação, com um exame formal das propostas.



Em seguida, tem-se início a realização de consulta às concorrentes, que pode ser feita em várias etapas, nas quais as concorrentes apresentam suas propostas para a apreciação. Nesse momento, e até a adjudicação, podem ocorrer negociações com as concorrentes, que podem ser realizadas individualmente ou em conjunto (art. 77 do RA 26/2001).

Os critérios de julgamento para a adjudicação da concessão são (art. 78/2 e 3 do RA 26/2001): (1) valor do prêmio global proposto; (2) valor da contribuição para fundações públicas proposto; (3) valor da contribuição para desenvolvimento e promoção turística proposto; (4) experiência na exploração e operação de jogos de fortuna; (5) a existência e a natureza das propostas de investimentos de interesse relevante para a Região de Macau; (6) valorização dos locais onde funcionam os cassinos para diversificação do turismo; (7) a contribuição para o desenvolvimento e capacidade de postos de trabalho.

A escolha do concessionário e a adjudicação da concessão são realizadas mediante despacho fundamentado do Chefe do Executivo, podendo a outorga da concessão ser precedida de negociação com as concorrentes, inclusive para se estipular previsões contratuais adicionais, sendo vedada, não obstante, a redução do prêmio anual constante da proposta (art. 11 da LJM). Essa decisão também é sujeita a recurso administrativo.

O Chefe do Executivo tem competência discricionária para não adjudicar a concessão de acordo com a sua conveniência, especialmente quando os valores propostos forem baixos, em casos de conluio entre concorrentes, dentre outras hipóteses (art. 79/1 do RA 26/2001 e art. 11/4 da LJM).

Antes da adjudicação, as minutas do contrato de concessão são enviadas às concorrentes para que elas se pronunciem. Podem ser impugnadas obrigações previstas na minuta do contrato que contrariem ou não estejam previstas nos elementos que serviram de base para o concurso, na proposta de adjudicação ou nos esclarecimentos que tenham sido prestados (art. 81 do RA 26/2001). Caso a reclamação não seja aceita, a concorrente não é mais obrigada a contratar.

O Chefe do Executivo da RAEM então realiza a adjudicação provisória para as concorrentes vencedoras, que devem prestar as garantias contratuais. Depois da prestação da garantia, o contrato de concessão é assinado em 30 dias. As garantias servem para assegurar o cumprimento das obrigações contratuais, o pagamento do prêmio anual, assim como o pagamento de multas e indenizações contratuais

(Cláusula 61<sup>a</sup> dos contratos). Além de uma garantia bancária geral para todas as obrigações contratuais, os concessionários também devem manter uma garantia específica para o pagamento do imposto especial sobre o jogo (Cláusula 62<sup>a</sup> dos contratos).

Existe, ainda, um procedimento limitado de concorrência pública, no qual o concurso pode ser antecedido por uma fase de pré-qualificação voltada a selecionar os candidatos que serão consultados para a fase de adjudicação com base em critérios de experiência, reputação, qualificação técnica, situação econômica e financeira, dentro outras (art. 31/2 do RA 26/2001). Qualificada alguma das concorrentes, passa-se à fase de consulta, negociação e demais etapas subsequentes, iguais ao concurso regular.

O procedimento do concurso público tem fortes inspirações no modelo português, que também exige a realização de concurso público para a outorga de concessão de jogos, que seguirá as regras gerais de contratação pública de Portugal, previstas no Decreto 18/2008, e será conduzida pelo Ministério de Turismo.<sup>212</sup> A diferença é que em Portugal a concessão é outorgada para a exploração de um estabelecimento e não para um operador, havendo desde o início a designação do local do cassino.

Em linhas gerais, o concurso público português é iniciado com o programa do procedimento e o caderno de encargos. O programa de procedimento contém o regulamento que define os termos do procedimento que segue até a formação do contrato e o caderno de encargos traz as cláusulas que serão incluídas no contrato (arts. 41 e 42 do Decreto 18/2008). Nesse momento, serão definidos (i) o prazo da concessão e a possibilidade da sua prorrogação, (ii) o critério de qualificação dos candidatos, (iii) a localização do cassino e o acervo de bens afetos à concessão, (iv) o critério de adjudicação das propostas, (v) as contrapartidas financeiras mínimas devidas como contraprestação pela concessão e o seu modo de pagamento, (vi) e o montante de cauções que deverão ser prestadas (art. 11 da LJP).

Primeiramente, os concorrentes devem mostrar o preenchimento dos requisitos de qualificação. Depois, será apresentada a proposta para atendimento ao caderno de encargos, que são avaliadas por um júri do procedimento. De acordo com

---

<sup>212</sup> PORTUGAL. Decreto 18/2008. Código de Contratações Públicas. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/248178/details/maximized>, acesso em 31/07/2020.

o que for previsto no programa, o vencedor será aquele que apresentar a proposta economicamente mais vantajosa, o que nas concessões de jogos de azar significa a proposta que apresentar as maiores contrapartidas financeiras, por exemplo. Isso é definido em cada concurso.

Após a adjudicação do vencedor, será feita a avaliação da sua habilitação, para que seja comprovado que o concorrente vencedor atende todos os requisitos necessários para assumir a concessão. Estando habilitado, o vencedor deverá prestar uma caução para garantir o pagamento do preço proposto pela concessão de jogo, que será de 5% do valor do preço (art. 88 do Decreto 18/2008).

Ao final, será finalizado o contrato de concessão de jogo de azar.

De modo similar, no Chile, a expedição de licenças de cassinos também é realizada por meio de um processo de outorga ou de renovação de outorga (art. 19 Lei 19.995). Inicialmente, é feita uma resolução de abertura que define o lugar, o prazo e as condições técnicas para os candidatos apresentarem as ofertas técnicas e econômicas.

Depois de apresentadas as propostas, é agendada uma audiência para os candidatos apresentarem as suas ofertas. Primeiro, é aberta e avaliada a proposta técnica, em um prazo máximo de 120 dias. Essa proposta deve conter os documentos que demonstram a habilitação do solicitante, o projeto de sua operação, os jogos que se pretende explorar, os estudos técnicos e turísticos que serão necessários para a operação, a comprovação da regularidade fiscal, o depósito da caução para participar do concurso e demais documentos exigidos pela resolução de abertura do concurso.

Na sequência, é agendada nova audiência para a abertura da proposta econômica, que conterá o relatório econômico-financeiro da solicitante, a rentabilidade projetada, os fluxos financeiros projetados e a descrição da origem das fontes de recursos para financiar o projeto. Ao menos 40% do financiamento deve ser de capital do próprio solicitante.

Antes de decidir, a Superintendência consultará o Ministério do Interior e Segurança Pública, o Serviço Nacional de Turismo e os órgãos do local em que será instalado o cassino para que se pronunciem sobre o impacto dos cassinos e das propostas apresentadas de acordo com a sua competência. Ou seja, o Serviço de Turismo analisará o potencial turístico enquanto os órgãos locais avaliaram o impacto no desenvolvimento regional e local.

Para que a proposta seja vencedora, ela deverá obter mais de 60 pontos na proposta técnica e deve fazer a proposta econômica mais alta (art. 25 da lei 19.995). Se um dos candidatos estiver solicitando uma renovação, ele terá preferência sobre os demais quando tiver igual proposta econômica.

O vencedor deverá executar o projeto proposto no prazo estabelecido em seu programa. Se não for cumprido o prazo, a licença pode ser revogada. Ainda, a licença pode ser revogada se não houver cumprimento dos prazos de construção apresentados pelo candidato ou se as regras de jogos forem gravemente descumpridas (art. 31 da Lei 19.995).

As últimas concessões do Chile foram realizadas em 2008. As operações tiveram início em 2008 e 2009, com prazo de 15 anos. Em razão da proximidade do final da concessão, em 2016 foi autorizada a abertura de novo procedimento para outorga de autorização de operação de cassinos.<sup>213</sup>

No Paraguai, de igual modo, existe um processo de concurso público, cujo critério de julgamento é a maior oferta financeira, sendo considerados também a capacidade financeira da empresa, a garantia oferecida e os antecedentes e experiência da empresa. Em regra, as concessões possuem prazo de cinco anos.

Em linhas gerais, essas são as regras principais dos modelos de procedimento de concurso público para concessão de jogos de azar. Abaixo, analisaremos os requisitos exigidos para a habilitação e qualificação de um candidato a uma licença ou uma concessão de jogo.

### 2.3.3 Os requisitos exigidos para explorar jogos de azar

Nos processos de licenciamento e de concurso público para outorga de concessões de jogos, sempre é exigido da empresa, para que seja considerada qualificada para explorar jogos de azar, o cumprimento de alguns requisitos.

Tal como prevê a regulação de Nevada, podemos dizer que as exigências feitas às empresas buscam assegurar: (a) integridade, honestidade e bom caráter do operador (idoneidade); (b) competência empresarial e experiência, em jogos ou em

---

<sup>213</sup> CHILE. **Decreto 1722/2015**. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1088975>, acesso em 07/08/2020.

negócios em geral (competência técnica); (e) adequação da proposta financeira de investimento (qualificação financeira).<sup>214</sup> Vejamos quais são as principais exigências feitas pelos países analisados.

#### 2.3.3.1 A constituição de empresa no local de operação do jogo

O primeiro requisito mais básico exigido em diversas jurisdições é que a empresa que pretende explorar jogos de azar seja constituída no país em que a atividade será desenvolvida. Com isso, demanda-se que as empresas internacionais constituam novas empresas de acordo com as regras de cada país.

Em Nevada, exige-se que a empresa tenha sido incorporada no Estado, ainda que possa ser total ou parcialmente controlada de outra empresa instituída em outro país, ou em outro Estado do país, desde que todas as pessoas com interesses diretos ou indiretos na empresa sejam licenciadas.<sup>215</sup>

De igual modo, para participar de concursos de concessões de jogos em Macau, a empresa deverá ser uma sociedade anônima constituída em Macau e cujo objeto social seja exclusivamente a exploração de jogos de azar (art. 10/1 da LJM e art. 53/1 do RA 26/2001). O Governo também tem discricionariedade para requerer alterações nos estatutos das sociedades anônimas até a adjudicação do concurso. Excepcionalmente, admite-se a participação de empresários de reconhecida reputação que não preencham esses requisitos, mas que se comprometam a constituir uma sociedade anônima.

Não é diferente a exigência no Chile, cujo requisito para exploração de jogos de azar é a constituição no país de sociedade anônima fechada, sujeita às normas impostas às sociedades abertas nacionais (art. 17 Lei 19.995).

Trata-se, portanto, de um requisito jurídico comumente exigido para a exploração de jogos de azar. Não se trata de um item extremamente restritivo, mas que demanda organização societária das operadoras de jogos.

#### 2.3.3.2 A demonstração da idoneidade

---

<sup>214</sup> NRS 463.170, 2 e 3, do **Nevada Gaming Control Act**.

<sup>215</sup> NRS 463.490, do **Nevada Gaming Control Act**.

A comprovação da idoneidade do candidato a uma licença ou concessão de jogo de azar é uma das principais exigências e preocupações dos sistemas jurídicos estrangeiros, pois a coibição de práticas ilegais nesse setor e repressão de participação de pessoas com envolvimento em crime organizado são objetivos perseguidos por todas as regulações desse setor.

No Estado de Nevada, a avaliação da idoneidade do candidato a uma licença é altamente subjetiva, pois os requisitos exigidos pela regulação são muito vagos e genéricos, a saber: demonstração do caráter moral, honestidade e inexistência de associação com pessoas indesejadas.<sup>216</sup> Com efeito, a indeterminação dos requisitos implica maior subjetividade na análise da idoneidade pelos agentes reguladores.

No processo de licenciamento de uma empresa, a verificação da idoneidade da candidata demanda também o licenciamento de seus sócios, diretores e funcionários relevantes, que também passarão por esse mesmo tipo de avaliação subjetiva de seu caráter e da sua reputação. Essa investigação abrangerá, ainda, os acionistas, credores, executivos principais, agentes e empregados.<sup>217</sup> Por consequência, todas as alterações dos executivos principais devem ser informadas à Comissão.<sup>218</sup>

Para assegurar o cumprimento dessas exigências, a empresa licenciada deverá fornecer uma série de informações para o Conselho, como: a estrutura financeira da empresa e a natureza do seu negócio, os nomes e o histórico dos diretores e principais empregados, os dados de todos os acionistas, como nome, endereço e número de ações de cada um deles. Ainda, deve informar sobre as diferentes classes de ações e a existência de debêntures, as pessoas remuneradas, os arranjos de bônus e divisão de lucros, dentre outras informações.<sup>219</sup>

Em empresas limitadas, todos os sócios com mais de cinco por cento da empresa limitada candidata à licença têm que ser também licenciados individualmente (NRS 463.569). Já quando a candidata a uma licença é uma empresa de ações negociadas na bolsa de valores, os regulamentos de Nevada trazem regras para assegurar que qualquer acionista que adquira poder suficiente para intervir na

---

<sup>216</sup> CABOT, Anthony N. Cabot; MILLER, Keith C, 2016, p. 173.

<sup>217</sup> O funcionário que deve passar por esse processo tem prazo de 30 dias da assunção do cargo para requerer a sua licença (NRS 463.530, do **Nevada Gaming Control Act**).

<sup>218</sup> NRS 463.550, do **Nevada Gaming Control Act**.

<sup>219</sup> NRS 463.520, do **Nevada Gaming Control Act**.

operação da empresa seja também submetido ao processo de licenciamento. Por exemplo, são obrigados a se candidatar a uma licença os detentores de ação que integram a administração ou quando alguém adquiere mais de cinco por cento das ações com direito de voto e que interferem na administração, que são obrigados a se candidatar a uma licença (NRS 463.643, 3 e 4). Por outro lado, a Comissão pode exigir o licenciamento de outros acionistas ou interessados não enquadrados nessa hipótese quando julgar necessário.<sup>220</sup>

Ainda, os bancos, companhias de seguro e fundos de pensão podem deter até vinte cinco por cento das ações de empresa licenciada sem ter de submeter-se ao processo de investigação de idoneidade e obtenção de licença própria.<sup>221</sup>

Nos casos específicos de empresas com ações negociadas publicamente em outros países, a empresa deverá demonstrar que o país em que elas têm suas ações possui um sistema efetivo de regulação dos investidores, o qual deverá incluir os deveres de divulgar informações para o público investidor, apresentar relatórios periódicos para a autoridade governamental, possuir métodos de prevenção de manipulação de preços de ações, possuir restrições para evitar excesso de uso de crédito para aquisição de ações listadas (NRS 463.633).

O objetivo do fornecimento dessas informações é permitir que a Comissão e o Conselho tenham conhecimento sobre quem são os envolvidos com a sociedade empresária e quais são as pessoas que possuem influência sobre a operação da empresa, de modo a garantir que interesses ilegais ou ilegítimos não estejam presentes nas pessoas jurídicas licenciadas.

Em Macau, o governo também investiga a reputação do concorrente a uma concessão. O faz por meio da análise da natureza e reputação das sociedades que pertencem ao mesmo grupo econômico da concorrente, e do caráter e reputação das empresas associadas à concorrente, especialmente das sócias dela (art. 14/3 da LJM e art. 8º/2 da RACPM). Essa idoneidade deve ser mantida durante toda a concessão (art. 14/4 da LJM, art. 6º/2 da RACPM e Cláusula vigésima quinta dos contratos de

---

<sup>220</sup> As Regulações 15, 15A, 15B, 15C e 16 dos Regulamentos da Comissão e do Conselho de Jogos trazem regras específicas regulando a participação dessas empresas no setor de jogos. Não analisamos essas regras em específico porque elas dizem respeito a realidade peculiar de Nevada, em que a licença abrange além do licenciado a empresa licenciada. Por isso, há uma preocupação muito grande em garantir que as empresas licenciadas não sofram alterações societárias posteriores de modo a permitir que pessoas não desejadas tenham direito ou interesse em um estabelecimento licenciado.

<sup>221</sup> CABOT, Anthony N. Cabot; MILLER, Keith C, 2016, p. 163.



concessão), sendo que durante a execução do contrato, as concessionárias possuem deveres de cooperação e comunicação que as obrigam a noticiar qualquer situação que altere a sua idoneidade, bem como prestar informações e entregar documentos (Cláusulas vigésima sétima e oitava dos contratos de concessão).

A idoneidade é igualmente exigida das empresas sócias da concorrente com mais de 5% do capital social, dos seus administradores e dos seus principais empregados (art. 14/7 da LJM e arts. 7º e 8º/4 da RACPM).

O processo de verificação de idoneidade ocorre após a declaração da vencedora do concurso público até a sua adjudicação. A DICJ conduz essa investigação, podendo ser auxiliada por empresas especializadas na investigação de idoneidade. Caso a concorrente seja reputada inidônea, ela é excluída do concurso e a próxima concorrente classificada é chamada (art. 12/6 da RACPM). De forma excepcional, o processo de verificação pode ser concluído após a adjudicação e assinatura do contrato. Nesse caso específico, o contrato deverá conter previsão de que a sua validade está condicionada ao resultado do processo de verificação de idoneidade (art. 13/2 da RACPM).

Dentre os requisitos de idoneidade exigidos pela DICJ, inclui-se não ter certos tipos de condenação criminal, não estar em estado de insolvência, não ter sofrido sanções administrativas que impeçam a realização do contrato, dentre outros requisitos gerais (art. 55 do Decreto 18/2008).

#### 2.3.3.3 A demonstração da capacidade econômico-financeira

O segundo principal requisito exigido das empresas que pretendem explorar os jogos de azar é a demonstração da sua capacidade econômico-financeira, assim entendida como a aptidão da empresa para realizar os investimentos prometidos e explorar devidamente o segmento dos jogos de azar. Trata-se de requisito intimamente ligado com a finalidade arrecadatória do Estado, que acaba sendo o maior interessado no sucesso econômico da concessão.

Em Nevada, tal como ocorre com a idoneidade, a avaliação da capacidade financeira também é bastante subjetiva, exigindo-se que a empresa apresente evidências suficientes da sua adequação financeira para pagar todas as obrigações que pretende assumir (NRS, §3.050).

Nos países em que há um processo de concurso público para a atribuição de uma outorga, as exigências de comprovação da capacidade econômico-financeira das concorrentes são mais detalhadas e maiores. Em Macau, avalia-se a situação econômico-financeira: (i) da concorrente; (ii) das sociedades que são sócias da concorrente; (iii) de entidades associadas à concorrente, especialmente aquelas que se comprometerem a financiar os investimentos e obrigações que a concorrente pretende assumir; (iv) dos titulares de valor igual ou superior a 5% do capital social da concorrente (art. 15/4 da LJM).

É bastante comum também a exigência de capital social mínimo ou de comprovação de liquidez da empresa. Nesse sentido, Macau exige que as concorrentes a uma concessão possuam capital social superior a duzentos milhões de patacas (Cláusula décima quinta dos contratos de concessão).<sup>222</sup> Esse valor tem que estar integralizado e depositado em instituição de crédito autorizada a operar em Macau. Já em Portugal, para a emissão de licenças de jogos online, avalia-se a capacidade econômico-financeira da empresa por meio de um indicador de autonomia financeira, em que se demonstra que a divisão do capital próprio pelo total do ativo líquido é de, ao menos, 35%, salvo regulação diversa (art. 16 do RJO).

Outra exigência relacionada à capacidade econômico-financeira é a prestação de garantias, seja na forma de reserva de capital ou de seguros bancários, para garantir os pagamentos das contrapartidas financeiras ao Estado e a realização dos investimentos assumidos pela empresa. Isso ocorre em Macau, que exige a prestação de garantia pela concessionária e pelos acionistas da concessionária que possuam valor superior a 5% do capital social (arts. 18/1 e 84 da RACPM).

A garantia também pode ser exigida em Nevada a critério da Comissão ou do Conselho de jogos, para garantir o pagamento dos prêmios, salários e demais obrigações assumidas pela licenciada do jogo (RCC §3.050, 2).

A manutenção da capacidade financeira ao longo da execução do contrato de concessão é outra regra presente no sistema de Macau. Trata-se de condição que acarreta às concessionárias o dever de se sujeitarem a constante supervisão do Governo, devendo informar qualquer empréstimo concedido a terceiro de valor superior a trinta milhões de patacas, sendo vedada a realização de empréstimos com

---

<sup>222</sup> Na cotação de julho de 2020, uma pataca era igual a 0,13 dólar. Desse modo, o capital social mínimo é de 25.040.000,00 de dólares.

seus administradores, acionistas e principais empregados, salvo quando autorizada pelo Governo (Cláusula trigésima dos contratos de concessão). Ainda, as concessionárias devem informar todos os empréstimos e financiamentos contraídos em valor superior a oito milhões de patacas (Cláusula trigésima quarta), sendo-lhes vedada a celebração de contratos que permitam intervenção na gestão da concessionária, por meio de “*step in rights*”, a não ser que possuam autorização do Governo.

Ademais, caso o Governo de Macau tenha um justo receio de diminuição da capacidade financeira da concessionária, ele poderá exigir a prestação de garantia adequada (art. 25/1 da RACPM). Já se houver mora no pagamento de qualquer imposto, prêmio ou multa, o Governo pode determinar o pagamento prioritário dessas obrigações e a proibição temporária de distribuição de dividendos da concessionária (art. 25/2 da RACPM).

#### 2.3.3.4 A exigência de comprovação de experiência anterior

Nos casos de concessões de jogos de azar, também é sempre exigido que o concorrente comprove possuir experiência prévia na indústria, encontrando-se apto para desenvolver a atividade.<sup>223</sup> Em Macau, o governo investiga a experiência do concorrente e a leva em consideração na decisão de quem será o vencedor do concurso (art. 14/3 da LJM e art. 8º/2 da RACPM). No entanto, as regras são bastante genéricas e dão bastante espaço ao Governo para decidir como avaliar a experiência das concorrentes a uma concessão.

De igual modo, a regulação de Nevada também exige que o candidato a uma licença demonstre possuir competência empresarial e experiência suficiente para o que se pretende autorização, mas não há muita especificação sobre o que seria essa experiência (RCC, §3.090, c).

No Paraguai, também é exigida a demonstração de experiência prévia na exploração de jogo de azar (art. 11, d, da Lei 1.016).

Como se pode observar, os sistemas jurídicos estrangeiros consideram necessário que a empresa que pretende explorar jogos de azar comprove possuir experiência no setor, de modo a evitar que a ausência de capacidade empresarial

---

<sup>223</sup> CABOT, Anthony N. Cabot; MILLER, Keith C, 2016, p. 137.

afete o sucesso do empreendimento. Afinal, os Estados possuem grande interesse na prosperidade do setor diante da perspectiva de arrecadação fiscal.

## 2.4 OS VALORES PAGOS PELA EXPLORAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR

A autorização para um particular explorar os jogos de azar, mediante licença ou concessão, é geralmente acompanhada do dever de pagamentos de valores para o Estado que o permitiu exercer essa atividade.

Os sistemas jurídicos estrangeiros costumam estabelecer dois tipos de valores devidos pela exploração do jogo: contrapartidas financeiras pagas pela concessão, como uma outorga, ou tributos que incidem especificamente sobre a atividade do jogo. É possível também a incidência dos dois tipos de contrapartida financeira, como ocorre em Portugal.

Não adentraremos na análise da natureza jurídica dessas remunerações ou no juízo crítico a respeito de cada uma delas, por extrapolar o objeto do presente estudo. A exposição, nesse ponto, restringir-se-á aos valores pagos em cada jurisdição.

### 2.4.1 O pagamento de contrapartidas financeiras pela outorga de concessão

Nos sistemas jurídicos em que o jogo é explorado mediante a outorga de concessão aos particulares é comum a exigência de pagamentos de contrapartidas financeiras por essa concessão. Esse pagamento justifica-se, geralmente, porque ao particular é outorgado o direito de explorar um mercado com barreiras de entrada e com competitividade limitada, o que assegura um mercado e uma rentabilidade para o concessionário, justificando-se o pagamento de uma contrapartida por esse direito. Ainda, em alguns casos, o particular assume uma estrutura de bens que são do Estado, devendo pagar um valor para remunerar esse direito recebido por ele.

Em Macau, as concessionárias de exploração de jogos de azar são obrigadas a realizar o pagamento de um prêmio anual, que é estabelecido no contrato de concessão e varia de acordo com o número de cassinos operados pela concessionária, o número de mesa de jogos, os jogos explorados e a localização dos

cassinos (art. 20 da LJM). Esse prêmio pode ser pago mensalmente, o que vai ser decidido caso a caso pelo Governo.

Ainda, esse prêmio é composto de dois valores, um fixo e outro variável. Aquele valor é idêntico para todas as concessionárias e é determinado pelo Chefe do Executivo de Macau, que o estabeleceu em trinta milhões de patacas para as concessões vigentes (Cláusula quadragésima sétima, três, dos contratos e Despacho do Chefe do Executivo de nº 215/2001).

Já a parte variável do prêmio é justamente um dos critérios do concurso público para a atribuição de uma concessão de jogos de azar, em que os candidatos apresentam suas propostas de operação (art. 3º/1). Por isso, essa parte é determinada em função do conteúdo de cada concessão, sendo fixada no próprio contrato de concessão (art. 3º/3, 4 e 5). Os critérios considerados para a fixação do valor variável da concessão são: (i) número de cassinos que cada concessionária está autorizada a operar; (ii) número de mesas de jogos cuja exploração é autorizada; (iii) tipos de jogos cuja exploração é autorizada; (iv) localização geográfica dos cassinos (art. 4º do RACPM).

Os valores da parte variável são de: (i) trezentas mil patacas para cada mesa de jogo reservada a determinados jogos e jogadores; (ii) cento e cinquenta mil patacas para cada mesa de jogo não reservada; (iii) mil patacas para cada máquina de jogo (Cláusula quadragésima sétima, cinco, dos contratos).

Independentemente do número efetivamente explorado, o valor da parte variável considera sempre a exploração permanente de, no mínimo, cem mesas de jogos reservadas e cem mesas de jogos não reservadas (Cláusula quadragésima sétima, seis). O valor referente aos prêmios, que varia, é recolhido uma vez ao ano, em janeiro. Já o restante do valor da parte variável é pago todos os meses, mediante o cálculo do número de dias que cada mesa e máquina foi explorada.

Além desse prêmio anual, as concessionárias também são obrigadas a realizar o pagamento de duas contribuições, cujos valores também são objeto da proposta no concurso público das concessões de jogos. A primeira contribuição é de até 2% das receitas brutas de exploração de jogo para uma fundação pública com o objetivo de promover ações de caráter cultural, social, econômico, educativo, científico, acadêmico e filantrópico (art. 22/7). A segunda contribuição é de valor não

superior a 3% das receitas brutas para o desenvolvimento urbanístico, promoção turística e segurança social (Art. 22/8).<sup>224</sup>

Em Portugal, as contrapartidas financeiras são valores pagos semestralmente pelas concessionárias e que também são fixadas no momento do concurso público e são atualizadas anualmente.

As contrapartidas financeiras são objeto de caução por parte das concessionárias, que devem assegurar o pagamento do valor provável de imposto especial de jogo, o valor de 50% dos investimentos previstos para cada ano da concessão, a título de contrapartida, e, no penúltimo ano, o valor dos bens reversíveis que serão entregues ao Estado (art. 105 da LJP).

De modo similar, no Paraguai também é pago um valor pela outorga da concessão, que é oferecido na proposta apresentada no concurso público. O Edital do concurso estabelece os valores ou percentuais mínimos que deverão ser apresentados pelas empresas (art. 9º e 10 da Lei 1.016), sendo a oferta financeira realizada pelos particulares um dos itens avaliados na decisão da empresa vencedora do concurso.

#### 2.4.2 O pagamento de impostos específicos do jogo

Em algumas jurisdições, existem tributos que incidem especificamente sobre as atividades de jogos de azar. No caso do Estado de Nevada, há apenas pagamentos de tributos sobre essa atividade, inexistindo contrapartidas financeiras. Afinal, não existe a outorga de uma concessão.

Em resumo, a regulação do Estado de Nevada prevê 18 tributos específicos para a indústria do jogo, sendo que um tributo é aplicado para entretenimento, muitas vezes fornecido em cassinos, quatro tributos são aplicados para outros tipos de negócios e um tributo é aplicado para todos os hotéis. Ainda, os cassinos de Nevada são sujeitos aos tributos federais de jogos.

---

<sup>224</sup> Esses valores variam para cada contrato de concessão, mas apenas a SJM contribui com 1,6% para fundações públicas e 1,4% para o desenvolvimento, enquanto as demais concessionárias contribuem com 1,6% e 2,4%, respectivamente (Cláusulas quadragésima oitava e nona dos contratos).

De todos esses tributos, o que mais gera receita é a taxa anual sobre os jogos. Em 2019, esse tributo gerou 711.328.210 de dólares.<sup>225</sup> Ainda, existem dois tributos sobre a receita, que são o tributo percentual (*percentage fee tax*) e o tributo comercial (*commerce tax*), ambos calculados sobre a receita dos operadores, mas com metodologias distintas.

O tributo percentual é calculado com percentuais progressivos: 2,5% para os primeiros U\$50.000,00, mais 4.5% para os próximos U\$84.000,00, mais 6,75% para as receitas que superarem U\$134.000,00. Esses valores são calculados mensalmente (Estatuto de Nevada, §463.370, 463.371 e 463.3715).<sup>226</sup> A base de cálculo desse tributo é o total da receita do operador, descontados os valores pagos em prêmio aos jogadores, os custos de pessoal e os valores pagos periodicamente.<sup>227</sup>

Já o tributo comercial é pago sobre a receita anual gerada por cada negócio localizado em Nevada que tenha receitas superiores a U\$4.000.000,00. Cassinos com hotéis pagam a alíquota de 0,20%, enquanto cassinos sem hotéis pagam 0,24%. A base de cálculo é apurada subtraindo U\$4 milhões da receita do negócio. Ou seja, a alíquota de cada segmento é aplicada apenas sobre o valor que exceder os quatro milhões de dólares. Esse tributo admite maior número de deduções da base de cálculo.<sup>228</sup>

Ainda, existem os tributos unitários, que são cobrados por cada equipamento de jogo, seja ele uma máquina caça-níquel ou uma mesa de jogo. O valor cobrado é fixo e não um percentual sobre o jogo. Por exemplo, locais de jogo restrito com até cinco *slot machines* pagam U\$80,00 por mês. Existem também taxas cobradas trimestral e anualmente.

Por sua vez, o Peru também exige apenas o pagamento de imposto específico sobre o jogo e não de contrapartida financeira. Trata-se de um imposto de 20% que incide sobre a receita bruta mensal, entendida como a diferença entre o valor recebido pelas apostas e os valores pagos aos jogadores (art. 38 da Lei 27.153).

Nos países que adotam contrapartidas financeiras, também é comum existirem tributos específicos para os jogos de azar. Em Macau, por exemplo, existe

---

<sup>225</sup> HARRIS, Becky; ALIKHAN, Husna. Part III: Nevada, over 60 years regulating gambling – a jurisdictional overview. **Gaming Law Review**, vol. 24, n. 1, New Rochelle, 2020, p. 17.

<sup>226</sup> HARRIS, Becky; ALIKHAN, Husna, 2020, p. 18.

<sup>227</sup> HARRIS, Becky; ALIKHAN, Husna, 2020, p. 18.

<sup>228</sup> HARRIS, Becky; ALIKHAN, Husna, 2020, p. 19.



o imposto especial sobre o jogo, cuja alíquota é de 35% sobre a receita bruta da exploração da atividade. Trata-se de imposto pago mensalmente (art. 29 da LJM). No Chile, o imposto específico sobre o jogo incide cumulativamente com o imposto de renda e demais impostos com alíquota de 20% sobre as receitas brutas das operadoras de jogos, sendo declarado e pago mensalmente (art. 57 da Lei 19.995).

Em Portugal, existe o imposto especial do jogo (IEJ), que é um imposto que isenta as concessionárias do pagamento de qualquer outro imposto relativo à exploração do jogo (art. 84 da LJP). Esse tributo incide sobre duas bases de cálculo, o capital de giro inicial e os lucros brutos das bancas. Ainda, os valores da alíquota variam de acordo com o tipo de banca e com a zona de jogo, também progredindo ao longo do ano do contrato (art. 85 da LJP).<sup>229</sup> Sobre os jogos não bancados, o imposto incide sobre o valor cobrado dos jogadores.

As bases de cálculo e as alíquotas dos jogos variam muito, havendo grande disparidade entre as zonas de jogos de Portugal. Tal característica é, aliás, objeto de constante reclamação dos diretores de cassinos naquele país.<sup>230</sup> O Imposto Especial sobre o Jogo é pago mensalmente.

Para os jogos de azar explorados online, a RJO de Portugal estabeleceu o imposto especial do jogo online, que é liquidado mensalmente e incide sobre a receita bruta da empresa exploradora. As alíquotas variam de acordo com o tipo jogo. Para jogos de azar e apostas hípias, a alíquota é de 15%, com um adicional para faturamento acima de cinco milhões de euros, limitado a 30% (arts. 89 e 91 do RJO); já as apostas esportivas à quota fixa têm alíquota de 8%, com adicional para faturamento acima de trinta milhões de euros, limitada a 16% (art. 90 do RJO).

---

<sup>229</sup> “2) A segunda parcela constará de uma percentagem sobre os lucros brutos das bancas, fixada da seguinte forma, qualquer que seja o modelo das bancas: Funchal, Açores, Algarve, Troia, Vidago-Pedras Salgadas e Porto Santo - 10 /prct. no 1.º quinquénio, 12,5 /prct. no 2.º quinquénio, 15 /prct. no 3.º quinquénio e 20 /prct. nos demais quinquénios; Restantes zonas - 20/prct.”

<sup>230</sup> Reclamação realizada, especialmente, pelos diretores de jogos dos Cassinos de Estoril e de Lisboa, em que a tributação chega 60% do valor arrecadado, conforme relatado no Curso de Direito dos Jogos de Fortuna ou Azar, realizado entre os dias 14 e 25 de outubro de 2018, na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, em Lisboa, sob coordenação dos Professores Dr. Jorge Godinho e Jorge Bacelar Gouveia.

## 2.5 AS ENTIDADES RESPONSÁVEIS PELA REGULAÇÃO E SUPERVISÃO DOS JOGOS DE AZAR

A análise de quem são as entidades responsáveis pela regulação e supervisão dos jogos de azar nos sistemas jurídicos dos países estudados mostrou que elas são de dois tipos: órgão vinculado ao Poder Executivo central e entidades independentes. Vejamos como é feito em cada caso.

### 2.5.1 As entidades reguladoras independentes

Dentre as jurisdições estrangeiras analisadas, o Estado de Nevada é a única que conta com órgãos independentes responsáveis pela regulação e fiscalização dos jogos de azar. Além de haver uma regulação independente, ela é caracterizada por ser um sistema de duplo controle com dois órgãos responsáveis por regular o setor, além de um comitê responsável por políticas públicas de jogos de azar.

Inicialmente, após a legalização ampla e pouco restritiva dos jogos de azar em 1931, a regulação dessa atividade era feita apenas pelas autoridades locais (*county sheriff*).<sup>231</sup> O crescimento da atividade e a necessidade de se afastar o crime organizado fizeram crescer novos órgãos, como a Comissão de Tributos de Nevada. Atualmente, o sistema regulatório de Nevada compreende duas entidades regulatórias e um comitê de assessoramento de políticas públicas: Conselho de Controle de Jogos de Nevada (*Nevada Gaming Control Board*), Comissão de Jogos de Nevada (*Nevada Gaming Commission*), e o Comitê de Políticas Públicas de Jogos de Azar (*Gaming Policy Committee*).

O Conselho e a Comissão possuem amplos poderes de investigação e fiscalização dos operadores licenciados e dos requerentes de licença (NRS 463.120).

O Conselho atua no cotidiano da regulação das atividades jogos, fiscalizando o cumprimento das normas, possuindo uma estrutura administrativa mais adequada para essa atividade. O Conselho também é responsável por fazer a recomendação para a Comissão de Jogos a respeito do pedido de licença (NRS 463.1405, 3).

---

<sup>231</sup> HARRIS, Becky; ALIKHAN, Husna. 2019 (1), p.654.

O Conselho de Controle de Jogos de Nevada é composto por três membros indicados pelo governador, os quais servem mandatos de quatro anos, em tempo integral.<sup>232</sup> Para ser um membro do Conselho, é necessário ser cidadão dos Estados Unidos e residente em Nevada, devendo ser escolhidas aquelas pessoas disponíveis com as melhores qualificações. Pelo menos um membro deve ser um contador certificado, com a experiência mínima de cinco anos e conhecimento abrangente em auditoria, finanças, jogos de azar ou economia. Um segundo membro deve ter treinamento em investigação, aplicação da lei, direito ou jogo de azar. Por fim, o presidente do Conselho tem que ter, no mínimo, cinco anos de experiência de responsável administrativo, no setor público ou privado, ou ter habilidades amplas de administração e gerenciamento.<sup>233</sup> Os membros somente podem ser removidos pelo governador em hipóteses de infrações de suas funções e após a realização de audiência pública.<sup>234</sup>

Ao término do mandato, os membros do Conselho ficam proibidos de representar operadores licenciados perante a agência por um ano, bem como estão impedidos de aceitar emprego na indústria durante esse período (Capítulo 218 A dos Estatutos de Nevada).

Em termos organizacionais, o Conselho possui seis divisões: (i) administração, responsável pelos recursos humanos da agência, pelas disputas entre jogadores e pela realização de projetos de pesquisas legais; (ii) auditoria, que revisa e audita as finanças e operações dos cassinos; (iii) divisão de aplicação da regulação, cuja atribuições envolvem a fiscalização dos registros dos empregados de operadores de jogos, condução de investigações de monitoramento de locais de jogos e trabalhos à paisana; (iv) investigações, responsável pela investigação do passado de requerentes de licença; (v) tributos e licenças, que fiscaliza o pagamento das taxas pelos operadores de jogos; e (vi) tecnologia, responsável por fiscalizar todos os equipamentos de jogos ou associados a jogos.<sup>235</sup>

Por sua vez, a Comissão de Jogos de Nevada foi criada em 1959, com o fim de desenvolver um sistema duplo de regulação, que garantisse maior controle, em sistema de controle recíproco (*checks and balances*) em relação às decisões do

---

<sup>232</sup> NRS 463.030 e NRS 463.050, do **Nevada Gaming Control Act**.

<sup>233</sup> NRS 463.040, do **Nevada Gaming Control Act**.

<sup>234</sup> NRS 463.060, do **Nevada Gaming Control Act**.

<sup>235</sup> HARRIS, Becky; ALIKHAN, Husna. 2019 (2), p.741

Conselho de Jogos. Nesse contexto, a Comissão de jogos tem competência para conceder ou negar o pedido de licença de jogos (NRS 463.1405, 4), bem como detém ampla competência para emitir regulações respeito de jogos (NRS 463.145).

As regulações deverão ser emitidas quando necessárias para o cumprimento da política pública estabelecida sobre o jogo e as normas estabelecidas no *Nevada Gaming Control Act*.<sup>236</sup> Essa regulação deve incluir normas sobre (i) a forma de se requerer uma licença para jogo; (ii) as informações que deverão ser fornecidas pelos requerentes de licença de jogo e sobre seus colaboradores; (iii) a forma como deverão ser feitas as audiências pela Comissão e pelo Conselho; (iv) as taxas exigidas e os custos de investigação para os requerentes de licença; (v) definição da área, dos jogos e dos equipamentos permitidos, e da forma de operação desses jogos e equipamentos; (vi) a forma de fabricação, venda e distribuição de equipamentos de jogo, dentre outras normas.<sup>237</sup>

O *Nevada Gaming Control Act* estabelece um procedimento por meio do qual a Comissão pode emitir uma regulação (NRS 463.145). Com a antecedência mínima de trinta dias antes da sessão da Comissão, a norma proposta deverá ser: (i) disponibilizada no site da Comissão; (ii) enviada para todos os interessados que fizeram um pedido de regulação para a Comissão; (iii) enviada para qualquer pessoa que possa ser interessada, de acordo com o entendimento da Comissão. Essa notificação deve conter os dados da proposta e as informações de quando ela será discutida.

Na data da sessão, a Comissão deverá permitir que qualquer pessoa interessada apresente suas razões e argumentos escritos, com a possibilidade de apresentá-los oralmente (NRS 463.145, 1, c). Todos esses argumentos deverão ser considerados pela Comissão antes da sua decisão. Além disso, qualquer pessoa interessada poderá requerer a adoção, emenda ou rejeição de uma proposta de regulação, apresentando suas razões para tanto (NRS 463.145, 1, d, 3).

Quanto à sua composição, a Comissão é formada por cinco membros com mandatos de quatro anos, e os requisitos para compô-la são: ser cidadão dos Estados

---

<sup>236</sup> “1. Required Provisions. 1. The Commission shall, from time to time, adopt, amend or repeal such regulations, consistent with the policy, objects and purposes of this chapter as it may deem necessary or desirable in the public interest in carrying out the policy and provisions of this chapter.” (NRS 463.150, do *Nevada Gaming Control Act*).

<sup>237</sup> NRS 463.150, 2, do **Nevada Gaming Control Act**.

Unidos; residente no Estado de Nevada; não ser membro do Poder Legislativo ou detentor de cargos eletivos, nem ser oficial de partido político; preferencialmente, possuir profissão diferente dos demais membros da Comissão, sem engajamento ou interesse pecuniário nas atividades de jogos de azar; e não pode haver mais de três membros com a mesma filiação política.<sup>238</sup> Os membros da Comissão também só podem ser removidos em caso de infrações.<sup>239</sup>

Os membros da Comissão possuem dedicação parcial e não integral, como ocorre com os membros do Conselho. Assim como os membros do Conselho, depois de encerrarem suas funções na Comissão, os seus membros são proibidos de representar operadores licenciados perante a agência por um ano, bem como estão impedidos de aceitar emprego na indústria durante esse período (Capítulo 218 A dos Estatutos de Nevada).

A Comissão tem encontros mensais depois das reuniões do Conselho para rever suas decisões. Ela pode adotar, condicionar ou rejeitar as decisões do Conselho, atuando com uma função quase-judicial, com competências sobre políticas a respeito dos jogos.<sup>240</sup> Ela também é a autoridade máxima em licenças de jogos, podendo aprová-las, revogá-las, restringi-las ou suspendê-las.

Tanto a Comissão quanto o Conselho são assessorados pelo escritório do Advogado-Geral do Estado (*Attorney General's Office*), que fornece pareceres legais para as agências e realiza ações administrativas e judiciais, especialmente para dar andamento a questões disciplinares contra violações de regulações de jogos de azar.

Além desses órgãos, existe um Comitê de Políticas de Jogos, criado em 1961, e formado por doze membros, que se encontram quando convocados pelo Governador para discutir políticas sobre o setor. Esse comitê realiza aconselhamento e não possui competências normativas nem produz recomendações vinculativas.<sup>241</sup> Esse comitê, ao contrário da Comissão e do Conselho, não detém independência, mas também não possui competências regulatórias, limitando-se a exercer uma atividade de aconselhamento sobre políticas públicas de jogos de azar.

---

<sup>238</sup> NRS 463.023, do **Nevada Gaming Control Act**.

<sup>239</sup> NRS 463.024, do **Nevada Gaming Control Act**.

<sup>240</sup> HARRIS, Becky; ALIKHAN, Husna. 2019 (2), p.741.

<sup>241</sup> NRS 463.021, do **Nevada Gaming Control Act**. Conferir: HARRIS, Becky; ALIKHAN, Husna. 2019 (2), p.742.

Ademais, em 1984 foi criado o Conselho de Nevada sobre Ludopatia (*Nevada Council on Problem Gambling*), cujo objetivo é aumentar a conscientização e prevenção sobre a ludopatia.<sup>242</sup> Esse conselho possui diversos programas comunitários, além de fornecer treinamentos para empregados de operadores de jogos, atendendo à Regulação de Jogo 5.170.

### 2.5.2 Os órgãos vinculados ao Poder Executivo de cada país

Nos demais países analisados, os jogos de azar são regulados e fiscalizados por órgãos administrativos vinculados ao poder executivo, sem independência ou autonomia.

Em Macau, a regulação dos jogos de azar é feita pela Direcção de Inspeção e Coordenação de Jogos (DICJ), que é responsável por colaborar com a definição e execução da política econômica da indústria dos jogos de azar em cassinos, de apostas mútuas e das operações oferecidas ao público (art. 1º do Regulamento Administrativo nº 34/2003 – RA 34/2003).<sup>243</sup>

Além de colaborar na definição da política pública, a DICJ exerce competência de fiscalização e monitoramento das atividades das concessionárias, incluindo sua idoneidade, capacidade financeira e cumprimento das normas de jogos pelas concessionárias e promotores de jogos. A DICJ também colabora na autorização de cassinos, licencia atividades de promoção de jogos, analisa e sanciona as infrações administrativas aplicadas, bem como desempenha quaisquer tarefas relativas à sua natureza que sejam determinadas pelo Chefe do Executivo de Macau (art. 2º da RA 34/2003).

A DICJ possui um diretor e um subdiretor, dispondo de cinco departamentos para auxiliá-los em suas atividades, os quais cuidam das seguintes áreas: inspeção de jogos de fortuna, inspeção de apostas mútuas, auditoria, estudos e investigação e uma divisão administrativa e financeira (art. 3º da RA 34/2003). O diretor possui a competência de dirigir e coordenar as atividades da DICJ, emitir instruções de serviço, representar a DICJ, exercer as competências delegadas por lei ou regulamento,

---

<sup>242</sup> HARRIS, Becky; ALIKHAN, Husna. 2019 (2), p.747.

<sup>243</sup> REGIÃO ADMINISTRATIVA DE MACAU. **Regulamento Administrativo nº 34/2003**. Disponível em: [http://www.dicj.gov.mo/web/pt/legislation/regAdm\\_03\\_034.html](http://www.dicj.gov.mo/web/pt/legislation/regAdm_03_034.html), acesso em 15 de julho de 2020.

celebrar contratos, emitir, suspender e revogar licenças de promoção de jogos e aplicar as sanções administrativas (art. 4º da RA 34/2003).

De modo similar, a regulação dos jogos de azar em Portugal é delegada para o órgão responsável pelo Turismo (art. 2º da LJP), sendo exercido pela Comissão de Jogos e pelo Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos (SRIJ), vinculado ao Instituto de Turismo de Portugal (art. 7º do DL 129/2012<sup>244</sup> e art. 8º dos Estatutos de Turismo de Portugal, Portaria 384/2015).

A comissão de jogos é composta pelo presidente do conselho diretivo, pelo vice-presidente e pelo diretor do Serviço de Regulação e Inspeção de Jogos (art. 7º do Decreto-Lei 129/2012). A comissão de jogos tem competência para fiscalizar os contratos de concessão, inspecionar as salas de jogos, avaliar a conformidade e o bom estado da manutenção do material e utensílios destinados aos jogos, bem como fiscalizar o cumprimento de obrigações tributárias, o que é exercido por meio da SRIJ.

No Chile, os jogos são regulados e fiscalizados pela *Superintendencia de Casinos de Juego*. Trata-se de um órgão autônomo, com personalidade e patrimônio próprios, mas que compõe o governo, vinculando-se à Presidência da República por meio do ministério da fazenda (art. 35 da Lei 19.995).

A Superintendência tem competência para realizar o processo de licenciamento dos cassinos, fiscalizar suas atividades, determinar as regras contábeis que deverão ser cumpridas pelas empresas fiscalizadas, homologar máquinas e equipamentos de jogo, garantir que os operadores prestem informações suficientes para o público, além de exercer as demais atribuições previstas em leis e regulamentos.

A Superintendência possui um conselho executivo, formado por diversos membros do governo, como os subsecretários de fazenda, desenvolvimento regional e de turismo. É esse conselho que decide sobre as outorgas de licenças (art. 37 da Lei 19.995). Já o Superintendente de jogos presidirá esse conselho, além de representar e dirigir a Superintendência, sendo indicado pelo Presidente da República, como um cargo de confiança.

Por sua vez, no Paraguai, os jogos são regulados pela Comissão Nacional de Jogos de azar, vinculada ao Ministério da Fazenda e composta de representantes do

---

<sup>244</sup> PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 129/2012**. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/178510/details/maximized>, acesso em 02/08/2020.



Ministério da Fazenda, dos governadores, dos municípios, do Ministério do Interior e do órgão de assistência social, sendo presidida pelo representante do Ministério da Fazenda. A Comissão tem competência para estabelecer as condições das licitações das concessões e realizar os cálculos das distribuições das receitas dos jogos. Ainda, a Comissão de Jogos pode autorizar modalidades de jogos e fiscalizar as contas das concessionárias para garantir o pagamento das remunerações devidas (art. 1º do Decreto 6206/1999).<sup>245</sup>

Como se pode verificar, os órgãos desses países possuem algum nível de autonomia – maior em alguns casos, como Portugal e Chile, e menor em outros, como em Macau e Paraguai. Todavia, no final, as decisões mais relevantes são reportadas ao chefe do poder executivo, sem independência técnica.

Comparando com o modelo de Nevada, constata-se menor controle da atividade regulatória e fiscalizatória, em termos de órgão regulador, e maior vulnerabilidade a decisões puramente políticas, e não técnicas e econômicas.

## 2.6 O JOGO RESPONSÁVEL NO DIREITO ESTRANGEIRO

Os sistemas estrangeiros analisados nos mostram que a autorização do jogo é geralmente acompanhada da implementação de programas e iniciativas que buscam garantir que a exploração dos jogos de azar seja realizada de modo a também proteger o consumidor. Isso porque, é grande o percentual de pessoas com problemas relacionados aos jogos nos locais em que os jogos de azar são liberados. Geralmente, os estudos apontam que de um a dois por cento da população adulta classifica-se como ludopata ou jogador com problema, mas em Nevada esse número sobe para três e meio por cento da população,<sup>246</sup> sendo que os residentes de Las Vegas que possuem esse problema representam 6% da população.<sup>247</sup> Já em Macau, há estudos indicando que 2,8% da população possuem problemas relacionados aos jogos de

---

<sup>245</sup> PARAGUAI. Decreto 6206/1999. Disponível em: <https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/archivo.php?a=9b9da9a89ba4b49bac69a79bac9da95aa4afaca39ea39da9699e9f9dac9faea95a706c6a70676b73737368aa9ea09b03a&x=6c6c00b&y=d9d9078>, acesso em 10/08/2020.

<sup>246</sup> CABOT, Anthony N. Cabot; MILLER, Keith C, 2016, p. 292.

<sup>247</sup> HAO, Zhidong; HANCOCK, Linda; THOMPSON, William N. In search of best practices in responsible gaming (RG): a comparative study of RG among Macau, Las Vegas, and Melbourne Casinos, **Gaming Law Review and Economics**, volume 18, N. 4, New Rochelle, 2014, p. 361.

azar. A conclusão que se extrai desses estudos é que a liberação dos jogos de azar pode promover aumento de pessoas com problemas relacionados ao jogo.

O jogo patológico foi definido como um distúrbio mental em 1980, conceito reafirmado em 1994, pelo Manual de Diagnósticos de Distúrbios Mentais.<sup>248</sup> Em 2014, foi classificado como um distúrbio viciante. Um dos comportamentos que identifica um jogador patológico, ou problemático, é o comportamento persistente e recorrente de jogo que leva a prejuízos ou angústia, o que é indicado pela necessidade de o indivíduo necessitar cada vez mais de dinheiro para atingir seu nível de excitação, ou irritação ao tentar diminuir o jogo, dentre outros comportamentos.<sup>249</sup>

Assim, não se pode ignorar que os jogos de azar possuem sérios impactos sociais negativos decorrentes da ludopatia, sendo exemplos a perda de empregos, aumento do endividamento individual, falência, danos à saúde, divórcio e suicídio, dentre outros. Por isso, o desenvolvimento e a implantação de medidas para mitigar os problemas do jogo patológico são benéficos para a sociedade e não apenas para o jogador. A própria indústria do jogo é prejudicada por jogadores com problema, que acabam trazendo uma imagem negativa para esse segmento e diminuindo seu potencial comercial.<sup>250</sup>

Por esse motivo, os reguladores e os operadores dos jogos de azar implantaram medidas para desenvolver o chamado Jogo Responsável (JR), que busca a exploração dessa atividade com a adoção de medidas para prevenir, mitigar e remediar os seus malefícios sociais.<sup>251</sup>

O jogo responsável possui três eixos principais: (i) responsabilidade corporativa social; (ii) responsividade corporativa social; e (iii) resultados corporativos sociais.<sup>252</sup> Os operadores dos jogos devem conduzir as suas atividades ao encontro das expectativas da sociedade em termos éticos e legais, com um nível de lucro

---

<sup>248</sup> O jogo patológico é considerado como uma patologia mental desde os anos 1980, de acordo com a Associação Americana de Psiquiatria (Manual de Doenças Mentais, terceira edição, 1980), conferir: ROSE, I. Nelson. Suits by victims of compulsive gamblers. **Gaming Law Review and Economics**, volume 20, n. 9, New Rochelle, 2016, p. 713.

<sup>249</sup> HARRIS, Becky; ALIKHAN, Husna. 2019 (2), p.749.

<sup>250</sup> Além disso, surgem disputas envolvendo o jogador compulsivo e o cassino, como a pretensão de indenização desses jogadores por causa dos efeitos negativos do jogo. Para uma análise mais detalhada dessa discussão nos Estados, conferir: ROSE, I. Nelson. 2016, p.714.

<sup>251</sup> HING, Nerilee. Principles, processes and practices in responsible provision of gambling: a conceptual discussion. **UNLV Gaming Research & Review Journal**, volume 7, Issue 1, Las Vegas, 2003, p. 33.

<sup>252</sup> HING, Nerilee, 2003, p. 34.

aceitável (responsabilidade corporativa). Para tanto, devem identificar as demandas existentes de todas as partes interessadas e desenvolver planos para atendê-las adequadamente (responsividade corporativa). Assim, pode-se dizer que os operadores devem explorar os jogos de azar de uma maneira socialmente responsável, atentos aos seus impactos sociais (resultados corporativos sociais).<sup>253</sup>

Para alcançar essas finalidades, os reguladores e operadores devem implementar programas de jogo responsável, cujos principais atributos são: (1) campanhas de informação e conscientização para jogadores e não jogadores; (2) iniciativas educativas direcionadas; (3) restrições na disponibilidade do jogo; (4) restrição de tipos prejudiciais de jogos; (5) limitação dos horários de operação dos jogos; (6) restrição sobre quem pode jogar; (7) proibição de jogo para jovens; (8) restrição de entrada para não residentes; (9) contratos de autoexclusão; (10) intervenção em jogadores que estão em risco; (11) treinamento de empregados sobre problemas de jogos; (12) centros de aconselhamento nos locais de jogos; (13) limite máximo de perdas autorizada; (14) restrição de acesso a dinheiro; (15) restrições de consumo de álcool e tabaco; e (16) restrições de atividades promocionais.<sup>254</sup>

Resumindo essas medidas, podemos indicar as ações apontadas pelo diretor executivo do Conselho Nacional de Jogo Patológico dos Estados Unidos, Keith Whyte, quais sejam: (1) prevenção; (2) educação, com a instauração de programas educativos sobre o jogo; (3) tratamento para os casos de jogos problemáticos; (4) executoriedade, exigindo-se que a regulação seja efetiva e eficaz, endereçando corretamente os problemas; (5) pesquisa, para testar as políticas desenhadas para combater o jogo problemático.<sup>255</sup>

Essas são as ações e diretrizes que devem ser consideradas pelos órgãos reguladores na criação e na fiscalização de programas de jogo responsável. Vejamos algumas regras específicas desses programas que são adotadas nos países analisados.

### 2.6.1 A autoexclusão de jogadores

---

<sup>253</sup> HING, NERILEE, 2003, p. 38.

<sup>254</sup> HAO, Zhidong; HANCOCK, Linda; THOMPSON, William N., 2014, p. 362.

<sup>255</sup> BERNHARD, Bo J. et. al., 2006, p. 43.

A autoexclusão é uma regra muito comum utilizada para assegurar a exploração dos jogos de azar de forma responsável. Trata-se da proibição de pessoas com ludopatia de frequentar os locais de exploração de jogos de azar por decisão própria.<sup>256</sup>

Em Nevada,<sup>257</sup> a autoexclusão ocorre quando os jogadores patológicos reconhecem seu problema e assinam um documento pedindo o seu próprio banimento dos locais de jogos, sendo uma importante ferramenta no combate ao vício em jogo de azar.<sup>258</sup>

Nos Estados Unidos, o primeiro Estado a adotar um programa de autoexclusão do jogo foi o Missouri, em 1996, como resposta a um pedido de jogador compulsivo que queria ser banido dos cassinos.<sup>259</sup> A ideia básica da autoexclusão é de não ser uma medida imposta, mas uma solução adotada pelo próprio jogador consciente de seus problemas com o jogo.

Muitos desses programas de autoexclusão são acompanhados de oferecimento de grupos de suporte, aconselhamento profissional, controles financeiros e até uso de medicamentos.<sup>260</sup> Importante ressaltar que o sucesso desses programas depende principalmente da motivação interna do jogador, sem a qual eles não têm muita chance de sucesso.<sup>261</sup>

Em Nevada, a política de autoexclusão existe desde 1999, sendo exigido que cada operador de jogo permita que os jogadores se autoexcluam, limitando seus acessos a crédito e a saque de dinheiro. A existência e o funcionamento desses programas têm que ser informados aos jogadores, sendo dever dos exploradores de jogo desenvolver o acesso a esses programas de autoexclusão.<sup>262</sup> Destaca-se que

---

<sup>256</sup> CABOT, Anthony N. Cabot; MILLER, Keith C, 2016, p. 269

<sup>257</sup> Analisando esse tema no Estado de Nevada, observamos que a relação do jogo com a intenção de ter algum tipo de responsabilidade social remonta à época em que muitos cassinos tinham controle ou interesses de organizações criminosas, no final dos anos 1940. Muitos dos criminosos com ligação aos cassinos participavam ativamente da vida comunitária da cidade e faziam diversos trabalhos filantrópicos, com extensivas doações. É claro que o objetivo desses trabalhos não tinha a ver com a proteção dos jogadores, mas à necessidade dessas pessoas de aprimorem seu relacionamento social e aumentar a sua legitimidade na comunidade. Sobre o tema, conferir: STRAUSS, Jessalynn. *Becoming respectable: a history of early social responsibility in the Las Vegas casino industry*. **UNLV Gaming Research & Review Journal**, volume 19, Issue 2, Las Vegas, 2015, p. 15.

<sup>258</sup> CABOT, Anthony N. Cabot; MILLER, Keith C, 2016, p. 270.

<sup>259</sup> O'HARE, Carol. Self-exclusion – Concept vs. reality. **Gaming Law Review**, volume 8, n. 3, New Rochelle, 2004, p. 189.

<sup>260</sup> O'HARE, Carol, 2004, p. 190.

<sup>261</sup> O'HARE, Carol, 2004, p. 191.

<sup>262</sup> HARRIS, Becky; ALIKHAN, Husna. 2019 (2), p.748.

essas políticas dos operadores podem ser submetidas à revisão do Conselho de Controle de Jogo de Nevada.<sup>263</sup>

A autoexclusão também existe em outras jurisdições, como Macau, em que o próprio jogador ou a sua família podem pedir a sua exclusão dos jogos de azar.<sup>264</sup> Tal afastamento tem validade por até dois anos, depois desse prazo ela deixa de existir e deve ser novamente solicitada. Ainda, permite-se que a pessoa possa solicitar a baixa dessa lista de exclusão, mas a sua exclusão somente ocorre após 30 dias da realização do pedido.

Outra ferramenta colocada à disposição dos jogadores com problemas com o jogo é a opção de autolimitação de seus gastos e créditos. A regulamentação de Nevada obriga que todos os operadores licenciados implementam programas que permitam justamente que os jogadores estabeleçam limites de gastos e de crédito de sua atividade.<sup>265</sup>

## 2.6.2 Capacitação de funcionários para identificar comportamentos patológicos

Tem se tornado uma medida muito importante na prevenção e mitigação dos problemas relacionados aos jogos de azar o treinamento e a capacitação de funcionários dos cassinos e locais de jogos para identificar comportamentos problemáticos e para intervir quando necessário.<sup>266</sup> Em Nevada, esses treinamentos são exigidos pela Regulação de Jogos 5.170(2) e 5.170(3).

Constitui-se como uma das formas mais eficazes de se garantir o jogo responsável, pois os funcionários estão em contato direto e imediato com os jogadores e detêm maior capacidade de intervir no momento certo, assegurando a exploração responsável da atividade. Ainda, os funcionários dos locais de jogos também podem aconselhar os jogadores com problemas com o jogo, de modo a evitar que eles percam o controle de suas atividades.<sup>267</sup>

---

<sup>263</sup> Cabe uma menção que em Nevada as Cortes Judiciais possuem competência para estabelecer programas de tratamento de jogo patológico – NRS §458.200(1). Essas são chamados de “diversion program”, que pode ser aderido voluntariamente por alguém diagnosticado como jogador patológico e que tenha cometido um crime.

<sup>264</sup> GODINHO, Jorge A. F., 2014, p. 19.

<sup>265</sup> HARRIS, Becky; ALIKHAN, Husna. 2019 (2), p.748

<sup>266</sup> HAO, Zhidong; HANCOCK, Linda; THOMPSON, William N., 2014, p. 364.

<sup>267</sup> HAO, Zhidong; HANCOCK, Linda; THOMPSON, William N., 2014, p. 365.

Por isso, é essencial a capacitação dos funcionários, bem como a fiscalização efetiva do cumprimento dessas regras, pois a simples capacitação dos funcionários para identificar jogadores compulsivos é inútil se não resultar na adoção de condutas para viabilizar o jogo responsável.

### 2.6.3 O dever de informação dos exploradores dos jogos de azar

Uma medida fácil de ser implementada e que tem grande importância para viabilizar uma exploração socialmente responsável de jogos de azar é o dever de informação imposto aos exploradores desse segmento. Eles devem disponibilizar as informações a respeito do jogo patológico, assim como devem fornecer, de forma acessível, dados sobre as apostas, dispondo sobre o mínimo e o máximo admitido em cada mesa.

A publicidade dessas informações permite que os jogadores com problema tenham maior consciência sobre os riscos da sua atividade e a respeito dos programas existentes para a sua proteção.

### 2.6.4 Idade mínima para o jogo

As regras a respeito do acesso aos estabelecimentos de jogos de azar também possuem relação com a garantia de uma exploração responsável da atividade. Nesse sentido, é comum que seja fixada idade mínima para acesso aos locais de jogos. Em Nevada, a idade mínima para participar de jogo de azar é de 21 (vinte um) anos, com exceção de loterias de caridade.

Ademais, discute-se se deve ser restringido o acesso de pessoas com incapacidades temporárias, como embriaguez ou alteração de estado por uso de drogas.<sup>268</sup> Afinal, essas pessoas também não estarão dotadas de todas as suas faculdades mentais e estarão mais suscetíveis a entrar em ciclo de jogo sem consciência ou controle.

---

<sup>268</sup> ROSE, Nelson I. 2010, p. 588.

### 2.6.5 As particularidades do jogo responsável para a exploração online

Nos jogos de azar online, o maior problema para os programas de jogo responsável é garantir a sua aplicabilidade real, pois é difícil identificar comportamentos patológicos sem a visualização do jogador. Porém, os sites conseguem extrair do comportamento do jogador alguns sinais de que ele não está em condições de saúde adequada. Por exemplo, a permanência no jogo por mais de determinadas horas pode indicar a perda de consciência sobre o jogo.<sup>269</sup> Os sistemas de jogos estão tão avançados que são capazes de indicar comportamentos compulsivos e que fogem à normalidade dos jogadores. Pode-se impor a utilização de determinados padrões e sistemas pelos operadores para garantir o Jogo Responsável.

Na Pensilvânia, havia um projeto de lei interessante que obrigava os cassinos a enviarem relatórios mensais aos jogadores dos gastos e prêmios obtidos no período. Trata-se de importante regra que aumenta a consciência do jogador sobre a situação real dos seus ganhos e gastos com o jogo nos estabelecimentos.<sup>270</sup>

### 2.6.6 A tecnologia em favor do jogo responsável

A utilização de programas e tecnologias avançadas em jogos de máquinas é uma das formas de se exercer o controle sobre o jogo responsável.<sup>271</sup> São várias as formas de programação que podem ser inseridas em máquinas de jogos para prevenir ou reprimir o jogo patológico. Os exemplos mais básicos são a imposição de limite máximo de apostas e restrição da velocidade de operação das máquinas. Outros mecanismos são: existência de um relógio permanente na tela, para permitir que o jogador tenha conhecimento do tempo em que está jogando; telas que mostram o valor efetivamente jogado e não um crédito, facilitando o controle do que foi gasto pelo jogador; lembretes constantes que aparecem na tela do jogador para lembrá-lo do tempo jogado; exigências de saques frequentes; limite de tempo para cada sessão de jogo por jogador (por exemplo, jogos contínuos limitados a trinta minutos).<sup>272</sup>

---

<sup>269</sup> ROSE, Nelson I. 2010, p. 588.

<sup>270</sup> ROSE, Nelson I. 2010, p. 588.

<sup>271</sup> BERNHARD, Bo J. et. al., 2006, p. 6.

<sup>272</sup> BERNHARD, Bo J. et. al., 2006, p. 11.



Outro exemplo pode ser extraído do Estado canadense de Nova Escócia, que adotou uma regulamentação de jogo responsável para jogos de máquinas. Essa normativa muda completamente a forma como o jogador usa as máquinas de jogos. Primeiro, ele deve ter um cartão próprio de jogador de máquinas, que é associado ao seu documento de identidade – o que garante um cartão apenas por jogador. Esse cartão também é anônimo, não possuindo nenhuma informação pessoal disponível, para garantir a privacidade dos jogadores. A utilização de máquinas de jogos somente é possível mediante a inserção desse cartão de jogo.

O cartão permite que o jogador escolha diversas opções para aumentar a responsabilidade do seu jogo, como a imposição de limite de dinheiro gasto por dia, bem como apresenta um resumo de ganhos e perdas. O objetivo dessa normativa é conferir ao jogador maior controle sobre sua atividade, de modo que ele controle o risco de o jogo se tornar uma atividade problemática para ele.

É indiscutível que essas medidas geram impactos diretamente aos operadores dos jogos, reduzindo a sua receita, aumentando suas responsabilidades e seu custo para implementar tais providências, dentre outras.<sup>273</sup> Por isso, o modelo regulatório adotado por cada país deve tomar em consideração as consequências e a eficácia de suas medidas, para que não acarretem ônus desnecessários aos operadores, o que, em última instância, prejudica os interesses econômicos do Estado na regulação da atividade.

Nesse contexto, o Instituto de Jogos da Universidade de Las Vegas realizou um teste qualitativo e quantitativo de modo a verificar o efeito das regras impostas no Estado de Nova Escócia.<sup>274</sup> Para isso, convocou voluntários para jogarem em máquinas com as regras do Estado canadense, separando os voluntários em grupos, que variaram de acordo com o grau de problema de jogos que os voluntários tinham – ou seja, de pessoas sem problemas até pessoas com problemas, mas em recuperação. Em geral, os participantes do estudo demonstram a preferência pelo sistema que lhes permite escolher e controlar as opções de jogo, em vez de regras obrigatórias impostas pelo cassino e pelo regulador. Houve certa resistência quanto às novas tecnologias, mas a aceitação também foi positiva porque é algo que já acontece em outros segmentos, como o bancário.

---

<sup>273</sup> BERNHARD, Bo J. et. al., 2006, p. 12.

<sup>274</sup> BERNHARD, Bo J. et. al., 2006, p. 17.

Uma preocupação significativa dos participantes foi a manutenção de sua privacidade, pois muitos apresentaram receio de que o cartão do jogador seria apenas uma forma de o Estado controlar a forma como os jogadores se comportam. O destaque principal foi a responsabilidade pessoal do jogador pelo controle da sua própria atividade. Isso levou os estudiosos a concluir que a responsabilidade pessoal é um dos principais aspectos na prevenção de comportamentos problemáticos relativos aos jogos de azar.

Os cartões, entretanto, também apresentam possíveis consequências negativas, como o incentivo de locais ilegais de jogos, que não apresentam tal restrição. Também, é possível verificar a possibilidade de haver um incentivo para roubos e vendas de cartões de jogadores. Isso foi exatamente o que ocorreu em Nova Escócia.<sup>275</sup>

#### 2.6.7 A necessidade de adoção e constante reavaliação

A breve exposição acima nos permite fazer uma conclusão parcial de que a adoção de programas de jogo responsável é necessária nos países em que os jogos são autorizados.

Todavia, é imprescindível que as medidas protetivas sejam constantemente avaliadas e, se necessário, repensadas. O jogo responsável deve andar ao lado do desenvolvimento do setor e não contra, pois ele busca a exploração segura do jogo e não o impedimento dessa atividade. O fato é que muitas medidas protetivas nem sempre são produtivas e eficientes, por isso, é necessária a avaliação das providências adotadas pelo regulador.<sup>276</sup>

Feitas essas considerações, passamos a analisar o controle e a fiscalização dos jogos de azar.

### 2.7 O CONTROLE E A FISCALIZAÇÃO DA EXPLORAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR

---

<sup>275</sup> BERNHARD, Bo J. et. al., 2006, p. 1

<sup>276</sup> ROSE, Nelson I. Protecting players from themselves: what could go wrong? **Gaming Law Review and Economics**, volume 14, N. 8, New Rochelle, 2010, p. 587.

A autorização da exploração de jogos de azar e a regulação desse setor demandam o desenvolvimento de sistemas de controle e fiscalização dessas atividades para garantir o cumprimento das normas regulatórias e contratuais, assim como reprimir a prática de atividades criminosas.

Em relação à repressão ao cometimento de crimes envolvendo licença de jogos, podemos identificar, pelo menos, quatro tipos de crimes que a fiscalização busca reprimir: lavagem de dinheiro, sonegação de valores arrecadados pelos cassinos para evitar pagamento de tributo, crimes cometidos pelos empregados, como roubo dos cassinos ou dos jogadores, e crimes cometidos pelos jogadores contra os cassinos.<sup>277</sup>

Nesse contexto, a análise dos regulamentos dos países estrangeiros teve foco nos instrumentos específicos de fiscalização da exploração de jogos de azar e nas sanções impostas. Como se verá, a pesquisa teve mais profundidade no sistema de Nevada, especialmente em razão da abrangência da regulamentação sobre o tema, quando comparados com outros sistemas que são mais singelos.

#### 2.7.1 A instituição de programas de integridade (*compliance*) para cumprimento das normas regulatórias de jogos de azar

A primeira fiscalização e controle das atividades de jogos de azar deve ser realizada pelo próprio operador, por meio da implantação de programas de integridade (*compliance*), cujo objetivo é assegurar o cumprimento das normas do setor. Assim, esses programas são de grande relevância na fiscalização e controle dos jogos de azar.

Em Nevada, os programas de integridade são um dos principais mecanismos utilizados pelo regulador para garantir o atendimento da regulação pelos operadores de jogo. A exigência de implementação de programas de *compliance* no Estado de Nevada existe desde 1984, sendo melhor definido em 1987, na licença limitada concedida à empresa Ginji Corporation, do Japão, que pretendia adquirir o Hotel e Cassino Aladin em Las Vegas.<sup>278</sup> Em 1991 a regulação formalizou a necessidade de

---

<sup>277</sup> CABOT, Anthony N. Cabot; MILLER, Keith C, 2016, p. 310.

<sup>278</sup> MALONEY, John K, 2004, p. 121.

implementação de programas de integridade pelos operadores (*Nevada Gaming Regulation* 5.045).

Em geral, exige-se que o operador tenha um funcionário responsável pelo programa de integridade (*Compliance Officer*), que terá a atribuição de conduzir investigações internas (*due dilligence*) e manter linhas de comunicação com os reguladores para atender às exigências regulatórias. Esse funcionário submete seus trabalhos ao comitê de *compliance*, que tem por função garantir a observância das normas regulatórias e a reputação do operador do jogo. Toda e qualquer violação é imediatamente comunicada ao regulador, podendo conter sugestões de como evitar novas infrações.<sup>279</sup>

Os programas de integridade também são utilizados como ferramentas de prevenção de lavagem de dinheiro, existindo requisitos mínimos que esses programas devem possuir a respeito desse tema (C.F.R §1021.210). Para que um programa de integridade possa garantir o cumprimento das regras de prevenção à lavagem de dinheiro, ele deve abranger: (i) controles internos, políticas e procedimentos desenvolvidos para o cumprimento das regras de prevenção à lavagem de dinheiro; (ii) treinamento dos empregados do cassino; (iii) um responsável pelo *compliance* com experiência; (iv) testes independentes para o *compliance*; (v) procedimentos de conhecimento do cliente – *Know Your Customer* procedures; (vi) procedimentos para identificar transações ou padrões que podem ser considerados suspeitos.<sup>280</sup>

Como se pode perceber, esses programas de integridade são instrumentos muito importantes de controle e fiscalização dos jogos e azar, que são amplamente adotados em conjunto com outros mecanismos para criar um sistema mais eficiente de controle.

### 2.7.2 A fiscalização direta pelo regulador

Em paralelo com o controle realizado pelo próprio operador, os órgãos reguladores dos jogos de azar também exercem a fiscalização direta da atividade. Em todas as jurisdições analisadas, o órgão regulador responsável pelo jogo, seja

---

<sup>279</sup> MALONEY, John K, 2004, p. 122.

<sup>280</sup> SAWHNEY, Sareena. **Gaming Law Review and Economics**, volume 19, n. 5, New Rochelle, 2015, p. 353.

independente ou não, detém competência para fiscalizar o cumprimento das normas regulatórias e contratuais, para instaurar procedimentos disciplinares e impor sanções quando julgar necessário.

A fim de atender esse objetivo, as jurisdições adotam sistemas variados de fiscalização das atividades dos jogos. Como exemplo, podemos destacar as normas de Nevada que exigem a instalação de câmeras de segurança dedicadas para monitorar cada uma das atividades do estabelecimento, como as máquinas e mesas de jogos, de modo que seja possível observar toda a ação de jogo e todos os participantes da atividade, sendo necessária a preservação dos registros.

Também existem regras específicas de controle contábil e fiscal, voltadas a assegurar a arrecadação adequada e combater a utilização financeira indevida da operadora de jogo de azar. Para tanto, o Estado de Nevada exige a adoção dos Padrões Mínimos de Controle Interno (*Minimum Internal Control Standards – MCIS*), que são aprovados pelo Conselho de Jogos.

Outra forma muito utilizada pelo regulador para fiscalizar e controlar as atividades de cassinos e locais de jogos consiste na colocação de agentes dentro do cassino durante a sua operação. Por exemplo, em Macau, existem inspetores da DICJ que ficam nos cassinos vinte e quatro horas por dia, fiscalizando as atividades e exercendo funções como o rastreamento de quanto dinheiro é jogado em cada mesa.<sup>281</sup> O mesmo ocorre em Portugal, onde cada cassino possui um serviço permanente de inspeção de jogo, com inspetores destacados para essa função de fiscalização da operação diária.

### 2.7.3 O controle financeiro dos operadores de jogos de azar e a prevenção à lavagem de dinheiro

O controle financeiro e contábil são especialmente relevantes na fiscalização e controle dos jogos de azar porque se trata de uma indústria em que é muito difícil ter registro de todas as operações sem prejudicar a atividade em si.<sup>282</sup> Por isso, a luta contra a lavagem de dinheiro é sempre uma bandeira utilizada contra a legalização dos jogos de azar, inclusive foi usada recentemente nos Estados Unidos como mote

---

<sup>281</sup> GODINHO, Jorge A. F., 2014, p. 2

<sup>282</sup> CABOT, Anthony N. Cabot; MILLER, Keith C, 2016, p. 91.

para a manutenção da proibição dos jogos online.<sup>283 284</sup> A realidade, entretanto, é que a melhor forma de prevenir a lavagem de dinheiro em jogos de azar é por meio da autorização da atividade e do seu controle, mediante auditorias e implementação de programas de integridade.<sup>285</sup>

Nesse contexto, as principais irregularidades financeiras que se busca coibir por meio da fiscalização são: (i) participação no lucro das empresas exploradoras por parte de agentes não autorizados, ou seja, a participação de pessoas que não passaram pelo escrutínio para acessar o mercado do jogo de azar; (ii) garantia de que toda receita foi contabilizada para permitir a adequada tributação; (iii) garantia do cumprimento das normas regulatórias; (iv) prevenção à lavagem de dinheiro.<sup>286</sup>

Em Nevada, o Conselho de Jogos mantém uma divisão responsável por conduzir auditorias periódicas dos registros dos licenciados, bem como revisar e observar seus procedimentos (RCC 6.020). Já os operadores licenciados devem possuir procedimentos de auditoria e de contabilidade, de acordo com a NRS 463.157 e 463.1592 (RCC 6.090). Os objetivos principais desse controle são a garantia da precisão dos registros financeiros e a licitude das transações realizadas.<sup>287</sup>

Com efeito, todos os licenciados devem apresentar relatórios das taxas devidas e pagas e possuir registros financeiros detalhados em um sistema de controle duplo que permita identificar todas as receitas, despesas, bens e eventuais riscos para cada estabelecimento (RCC 6.030 e 6.040, 2). Também devem possuir relatórios dos instrumentos de créditos utilizados, das estatísticas dos jogos para cada máquina e mesa de jogo, indicando variações de estatísticas gerais.

Em suma, os operadores devem manter registros suficientes para refletir com precisão a receita bruta e as despesas de cada operação de jogo, bem garantir: (i) precisão dos relatórios financeiros; (ii) proteção dos bens do licenciado; (iii) cumprimento das autorizações na execução de transações financeiras; (iv) registro das transações; (v) que o acesso aos bens é permitido apenas com autorização específica; (vi) separação das funções e responsabilidades (RCC 6.040, 3, e 6.090, 1).

---

<sup>283</sup> KELLY, Joseph, 2014 (2), p. 297.

<sup>284</sup> Nos jogos online, a prevenção de lavagem de dinheiro não tem um papel tão relevante, pois a dinâmica de pagamentos por cartões de crédito dificulta a realização de transações ilícitas.

<sup>285</sup> KELLY, Joseph, 2014 (2), p. 298.

<sup>286</sup> CABOT, Anthony N. Cabot; MILLER, Keith C, 2016, p. 93.

<sup>287</sup> CABOT, Anthony N. Cabot; MILLER, Keith C, 2016, p. 96.

Os operadores de jogos também devem apresentar relatórios financeiros anualmente cobrindo todas as atividades financeiras do licenciado no período do ano anterior (RCC 6.070). Para garantir a higidez da auditoria financeira, o regulador pode participar do processo de contabilidade, inclusive presencialmente. É comum que as auditorias governamentais sejam surpresa e sem frequência regular.<sup>288</sup>

Em Macau, para permitir o controle financeiro, as concessionárias de jogos de azar são obrigadas a publicar seu balanço, com a conta de ganhos e perdas, as sínteses dos relatórios de suas atividades e do parecer dos auditores externos, a lista dos acionistas qualificados (detentores de mais de 5% do capital social da concessionária) e os nomes dos titulares dos órgãos da sociedade (art. 31 da LJM). Elas também não se submetem necessariamente a auditorias externas ordinárias e extraordinárias (Cláusulas 57<sup>a</sup> e 58<sup>a</sup> dos contratos de concessão). De forma ordinária, elas devem submeter suas contas a auditoria realizada por entidade externa independente e de reputação reconhecida, previamente aceita pela DICJ (art. 34/1 da LJM). Essa auditoria vai avaliar os balanços da concessionária e os livros de contabilidade, devendo a empresa prestar todas as informações e explicações necessárias a permitir a realização dessa auditoria.

A auditoria externa tem o dever de comunicar quaisquer irregularidades ou fatos suscetíveis de causar dano à concessionária ou aos interesses da região para a DICJ (art. 34/5 da LJM). Além das auditorias realizadas anualmente, a DICJ pode determinar a realização de auditoria extraordinária, sem aviso prévio, que também será conduzida por auditor externo independente e de reputação reconhecida (art. 35 da LJM).

A situação não é distinta em Portugal, onde os concessionários de jogos são obrigados a identificar e informar transações de valor igual ou superior a dois mil euros, independentemente de a operação ser única ou em vários atos (art. 23, 2, do Decreto-Lei 83/2017). Ainda, as concessionárias têm o dever de submeter suas receitas brutas à fiscalização diária, assim como devem instalar equipamentos de vigilância e controle (art. 22/5 e 6 da LJM). Elas se submetem às ações de inspeção e fiscalização a DICJ, devendo permitir o acesso do órgão à sua contabilidade, aos registros das suas transações, livros, contas e demais documentos (art. 33 da LJM).

---

<sup>288</sup> CABOT, Anthony N. Cabot; MILLER, Keith C, 2016, p. 100.



A DICJ possui competência para apreender quaisquer documentos ou valores objeto de infração no curso de uma inspeção ou fiscalização (art. 33/3 da LJM).

Especificamente em relação à lavagem de dinheiro, trata-se de uma preocupação comum e muito grande em todas as jurisdições, pois os cassinos e salas de jogos estão mais suscetíveis à lavagem de dinheiro por conduzirem transações financeiras relativamente anônimas.<sup>289</sup> Ou seja, é relativamente mais fácil lavar dinheiro por meio de um cassino.

A lavagem de dinheiro, geralmente, ocorre de três formas nos cassinos. Em primeiro lugar, ocorre a introdução do dinheiro obtido ilegalmente nos cassinos, com a finalidade de lavar esse dinheiro. Em segundo lugar, os criminosos realizam pequenas operações estruturadas para escapar das regras contra lavagem de dinheiro. Isso pode servir para não pagar imposto, manter o anonimato do criminoso ou evitar a geração de relatórios sobre a fonte do dinheiro. Finalmente, ocorre a integração, quando o dinheiro lavado é utilizado para fazer compras de forma legítima, o que completa a lavagem do dinheiro.<sup>290</sup>

Como forma de combater isso, os Estados Unidos utilizam as melhores práticas que foram adotadas na força conjunta internacional contra os crimes financeiros chamada de *Financial Action Task Force* – FATF.<sup>291</sup> Tais práticas foram incorporadas no Bank Secrecy Act (BSA), regulamento federal dos Estados Unidos que trata de matéria bancária e financeira e resume toda regulação contra a lavagem de dinheiro. Esse regulamento prevê instrumentos para fornecer informações ao governo federal para que operações de lavagem de dinheiro sejam identificadas com antecedência.

Ainda, nos Estados Unidos existe um órgão específico para controle de crimes financeiros, chamado de “*The Financial Crimes Enforcement Network*” (FINCEN), que é vinculado ao departamento do tesouro norte-americano. Esse órgão tem por função combater ilícitos financeiros e lavagem de dinheiro. Por isso, ele fiscaliza as atividades financeiras dos cassinos.

---

<sup>289</sup> KELLY, Joseph, 2014 (2), p. 303.

<sup>290</sup> OZURUMBA, Chimezie; OZURUMBA, Patrina. A comparative study of anti-money laundering laws in the United States, Macau and Singapore. **Gaming Law Review and Economics**, volume 20, n. 2, New Rochelle, 2016, p. 178.

<sup>291</sup> Nos Estados Unidos, o recebimento de dinheiro suspeito de ter origem ilícita é suficiente para caracterizar a lavagem de dinheiro KELLY, Joseph M. Money Laundering and gambling. **Gaming Law Review and Economics**, volume 18, n. 3, New Rochelle, 2014, p. 297.

A principal forma que o FINCEN e os órgãos reguladores atuam para controle financeiro e para prevenir a lavagem nos jogos de azar é por meio do fornecimento de relatórios e registros de transações financeiras

Nesse sentido, o BSA exige que os cassinos e clubes de cartas tenham os seguintes registros de suas operações: (i) registro de todos os depósitos, de contas abertas, linhas de crédito concedidas, com a identificação do cliente, e de outras pessoas com interesses na conta; (ii) registros de todos os recibos com as transações para cada jogador por meio de depósito ou transferência, incluindo a identificação do cliente; (iii) registro de toda a escrituração contábil compreendendo todos os débitos e créditos; (iv) relatórios de todas os débitos e créditos, mostrando todas as transações financeiras relativas aos depósitos; (v) registro de créditos conferidos a jogadores acima de 2.500 dólares, com a identificação do jogador; (vi) registro de todos os pedidos ou instruções solicitadas a respeito de transações de qualquer transação financeira envolvendo pessoas, contas ou lugares fora dos Estados Unidos, com a identificação do cliente; (vii) registros preparados ou recebimentos no curso normal da atividade da operadora que sejam necessários para reconstruir as contas de débito e crédito do cliente; (viii) registros exigidos por outras agências; (ix) registros utilizados para monitorar a atividade de jogo de um jogador, como sua classificação interna e os registros das suas múltiplas transações; (x) lista das transações de saque ou compensação financeira com valores superiores a três mil dólares, incluindo nome do cliente e endereço; (xi) cópia do programa de *compliance* exigido.<sup>292</sup>

Quanto aos relatórios, o BSA prevê dois instrumentos principais, o *Currency Transaction Report* (CTR) e o *Suspicious activities report by casino* (SAR-C).

O *Currency Reporting* obriga cassino e locais de jogos a reportar transações financeiras superiores a dez mil dólares.<sup>293</sup> Devem ser registradas todas as transações relacionadas à compra de fichas ou outros instrumentos de jogo, depósito, pagamento de crédito, aposta em espécie, troca de moeda, retirada de dinheiro, pagamento de aposta, pagamento de torneio, ou outra forma de transação que envolva a quantia mencionada. Para configurar dez mil dólares com os fins de reportar aos órgãos de controle, as múltiplas transações de um mesmo cliente são

---

<sup>292</sup> C. F. R. §1.021.410 (B)

<sup>293</sup> C.F.R. §1021.301.

consideradas de forma agregada.<sup>294</sup> O CTR deve ser enviado ao FinCEN e, simultaneamente, à agência reguladora estadual.

Por sua vez, o relatório de atividades suspeitas por Cassinos (SARC-C - *Suspicious Activity Report by Casinos and Card Clubs*) deve ser obrigatoriamente preenchido pelos cassinos e salas de jogos, a fim de informar todas as transações financeiras suspeitas de violação da lei ou de regulamento que sejam relevantes.<sup>295</sup> Ainda, as transações a partir de cinco mil dólares que sejam suspeitas também devem ser informadas, sendo reputados como suspeitas as operações financeiras que contenham indício de: (i) envolverem fundos decorrentes de atividades ilegais ou serem utilizados para esconder ou disfarçar valores de atividades ilegais; (ii) serem realizadas para evitar o cumprimento de requisitos de outras regulamentações editadas de acordo com o Bank Secrecy Act; (iii) não serem relacionadas com a prática comum do cliente; (iv) envolverem uso do cassino para facilitar atividades criminais.<sup>296</sup> Exemplos dessas atividades são: apostas de grande quantidade de dinheiro, transações estruturadas, utilização de instrumentos financeiros estrangeiros de forma predominante, dentre outras.<sup>297</sup>

Esse relatório de transações financeiras tem como objetivo principal a prevenção da lavagem de dinheiro.<sup>298</sup>

A regulação de Nevada também exige dos operadores licenciados a apresentação de diversos relatórios financeiros aos reguladores (NRS 463.158). A Comissão deverá analisar todas as auditorias financeiras de operadores com receitas superiores a cinco milhões de dólares, mas tem a faculdade de analisar as auditorias financeiras de operadores com receita inferior a esse valor. Esses relatórios de auditoria devem ser preenchidos por contadores independentes (NRS 463.159, 4).

O descumprimento de normativas do BSA pode acarretar o pagamento de multas e a imposição de obrigações de fazer. Alguns exemplos históricos refletem isso. Em 2015, o Trump Taj Mahal Casino Resort<sup>299</sup> fez um acordo com o FinCEN pagando multa de dez milhões de dólares pelo descumprimento de diversas exigências do BSA, como o preenchimento de relatórios de atividades suspeitas. Além

---

<sup>294</sup> C.F.R. §1021.313.

<sup>295</sup> HARRIS, Becky; ALIKHAN, Husna, 2020, p. 29.

<sup>296</sup> CABOT, Anthony N. Cabot; MILLER, Keith C, 2016, p. 104.

<sup>297</sup> OZURUMBA, Chimezie; OZURUMBA, Patrina, 2016, p. 179.

<sup>298</sup> CABOT, Anthony N. Cabot; MILLER, Keith C, 2016, p. 104.

<sup>299</sup> Hotel em Atlantic City que foi vendido e é atualmente o Hard Rock Atlantic City.

das multas, o hotel se comprometeu a contratar um auditor independente com qualificações no exame de medidas de combate à lavagem de dinheiro. Foram previstas três auditorias independentes nesse acordo, de modo a garantir o atendimento das medidas previstas no BSA.<sup>300</sup>

Isso também foi exigido no caso do Ceasar's Palace de Las Vegas em 2015, cassino que descumpriu diversas exigências do BSA em relação às salas VIP de jogadores high rollers. Além das auditorias por um auditor independente e qualificado, a casa de jogo teve que realizar programas de capacitação dos seus colaboradores e teve que revisar todos os relatórios de atividades suspeitas dos últimos 180 dias.

Em Macau, a prevenção à lavagem de dinheiro também é realizada de forma mais intensa em relação aos exploradores de jogos de azar. As leis de prevenção de jogos de azar, primeiramente criadas em 1997 e 1998,<sup>301</sup> foram aprimoradas em 2006 para também seguir padrões internacionais emitidos pela FATF (força tarefa especial para combate a crimes financeiros). A Lei 2/2006<sup>302</sup> trata especificamente das medidas de prevenção e repressão do crime de lavagem de dinheiro (chamado de branqueamento de capitais, em decorrência da influência portuguesa) e o Regulamento Administrativo nº 7/2006 traz regras específicas para os operadores seguirem.<sup>303</sup>

Especialmente em relação às concessões de jogos, a Lei 2/2006 prevê que as entidades sujeitas à supervisão da DICJ, especialmente aquelas que exploram jogos de azar, têm obrigação de cumprir os seguintes deveres: (i) adotar medidas de

---

<sup>300</sup> SENIA, Leonard C., 2017, p. 757.

<sup>301</sup> GODINHO, Jorge A. F., 2014, p. 6.

<sup>302</sup> REGIÃO ADMINISTRATIVA DE MACAU. **Lei nº 02/2006**. Disponível em: [http://www.dicj.gov.mo/web/pt/anticrime/lei/2006\\_04\\_03\\_N14\\_S1\\_Lei\\_N2\\_2006.html](http://www.dicj.gov.mo/web/pt/anticrime/lei/2006_04_03_N14_S1_Lei_N2_2006.html), acesso em 15 de julho de 2020. Essa Lei foi alterada pela Lei nº 03/2017 (REGIÃO ADMINISTRATIVA DE MACAU. **Lei nº 03/2017**. Disponível em: [http://www.dicj.gov.mo/web/pt/anticrime/lei/lei\\_03\\_017.html](http://www.dicj.gov.mo/web/pt/anticrime/lei/lei_03_017.html), acesso em 15 de julho de 2020).

<sup>303</sup> REGIÃO ADMINISTRATIVA DE MACAU. **Regulamento Administrativo nº 07/2006**. Disponível em: [http://www.dicj.gov.mo/web/pt/anticrime/regadm/2006\\_05\\_15\\_N20\\_S1\\_Reg\\_Adm\\_N7\\_2006.html](http://www.dicj.gov.mo/web/pt/anticrime/regadm/2006_05_15_N20_S1_Reg_Adm_N7_2006.html), acesso em 15 de julho de 2020. Esse regulamento também sofreu alterações pelo Regulamento Administrativo nº 17/2017 (REGIÃO ADMINISTRATIVA DE MACAU. **Regulamento Administrativo nº 17/2017**. Disponível em: [http://www.dicj.gov.mo/web/pt/anticrime/regadm/regAdm\\_17\\_017.html](http://www.dicj.gov.mo/web/pt/anticrime/regadm/regAdm_17_017.html), acesso em 15 de julho de 2020).

REGIÃO ADMINISTRATIVA DE MACAU. Regulamento Administrativo nº 07/2006. Disponível em: [http://www.dicj.gov.mo/web/pt/anticrime/regadm/2006\\_05\\_15\\_N20\\_S1\\_Reg\\_Adm\\_N7\\_2006.html](http://www.dicj.gov.mo/web/pt/anticrime/regadm/2006_05_15_N20_S1_Reg_Adm_N7_2006.html), acesso em 15 de julho de 2020.

REGIÃO ADMINISTRATIVA DE MACAU. Regulamento Administrativo nº 17/2017. Disponível em: [http://www.dicj.gov.mo/web/pt/anticrime/regadm/regAdm\\_17\\_017.html](http://www.dicj.gov.mo/web/pt/anticrime/regadm/regAdm_17_017.html), acesso em 15 de julho de 2020

diligência, incluindo o dever de identificação e de verificação da identidade, em relação aos contratantes, clientes e frequentadores; (ii) adotar medidas adequadas à identificação de operações suspeitas de lavagem de dinheiro; (iii) recusar a realização de operações, quando não seja prestada a informação necessária ao cumprimento dos demais deveres impostos às entidades; (iv) conservar, por um período de tempo razoável, os documentos relativos ao cumprimento legais; (v) colaborar com todas as autoridades com competência na prevenção e repressão do crime de lavagem de dinheiro (arts. 6º e 7º da Lei 02/2006).

Por sua vez, o Regulamento Administrativo 07/2006 estabelece que a DICJ e autoridade monetária de Macau possuem competência para fiscalizar o cumprimento dos deveres previstos na lei e no regulamento em relação ao combate à lavagem de dinheiro (art. 2º). O regulamento detalha os deveres previstos em lei, especialmente os deveres de identificação de contratantes, clientes e frequentadores (art. 3º).

Nesse contexto, o DICJ emitiu a Instrução nº 01/2016<sup>304</sup> definindo procedimentos para cumprimento das regras previstas na Lei 02/2006 e no Regulamento Administrativo 07/2006, impondo, por exemplo, que os concessionários de jogos de azar: (i) identifiquem seus clientes em caso de operações suspeitas ou operações superiores a quinhentos mil patacas; (ii) mantenham registro de documentos relevantes para permitir o rastreio de operações importantes; (iii) elaborem relatórios de apostas e vitórias, compra e venda de fichas, e concessão de créditos; (iv) relatem operações suspeitas para a Unidade de Inteligência Financeira de Macau; (v) relatem operações acima de quinhentos mil patacas para a DICJ; (vi) tenham mecanismos internos de controle e treinamento de pessoal; (vii) cooperem com as autoridades.

Essa instrução também está em consonância com o art. 30 da LJM que exige que os concessionários de jogos e as sociedades gestoras sejam dotadas de contabilidade própria, com boa organização administrativa e procedimentos de controle interno. Ainda, elas são obrigadas a acatar as orientações e instruções emitidas pelo governo, especialmente pela DICJ.

---

<sup>304</sup> REGIÃO ADMINISTRATIVA DE MACAU. **Regulamento Administrativo nº 01/2016**. Disponível em: [http://www.dicj.gov.mo/web/files/anticrime/DICJ\\_Instruction\\_01\\_2019\\_ractification.pdf](http://www.dicj.gov.mo/web/files/anticrime/DICJ_Instruction_01_2019_ractification.pdf), acesso em 15 de julho de 2020.

Contudo, costuma-se indicar que a prevenção à lavagem de dinheiro tem uma peculiaridade em Macau, que é a alegada influência de organizações criminosas, especialmente por meio de promotores de jogos (*junkets*) e salas VIP.<sup>305</sup>

Três dados mostram o problema dessa peculiaridade de Macau. Primeiro, 70% das receitas dos cassinos de Macau vem das salas VIP, o que demonstra a sua importância para o setor. Em segundo lugar, existe a prática comum do bate-ficha, consistente na compra de fichas mortas (*dead chip*) que não podem ser trocadas por dinheiro pelo cassino, sendo usadas apenas em jogos do cassino. Assim, operadores compram as fichas mortas de jogadores com desconto e as revendem nas salas VIP para obter lucro. Por último, em razão das restrições da China continental de transportar até cinquenta mil dólares para fora, os *junkets*<sup>306</sup> oferecem linhas de crédito para ultrapassar essa barreira.

Nesse contexto, as regras de combate à lavagem de dinheiro acabam sendo parcialmente inutilizadas, para permitir essas práticas.<sup>307</sup> Um ponto frágil da prevenção de dinheiro que permite isso é a concessão de crédito pelos promotores de jogos, cuja contabilidade facilita a lavagem de dinheiro e dificultando a fiscalização.<sup>308</sup>

#### 2.7.4 As sanções aplicáveis aos operadores de jogos de azar

O descumprimento das normas regulatórias pelos operadores dos jogos de azar pode implicar a instauração de um processo e a imposição de sanções.

Em Nevada, pode ser instaurado um processo sancionatório sempre que se reputar que um licenciado praticou ato contrário à política pública estadual de jogos, sendo exemplos desses atos: (i) falha na prevenção de incidentes que possam refletir

---

<sup>305</sup> As duas principais formas de participação das máfias nos cassinos são por meio de junket operators e como operadores terceirizados de salas VIP, conforme: OZURUMBA, Chimezie; OZURUMBA, Patrina, 2016, p. 181.

<sup>306</sup> Os *junkets* são os promotores de jogos, que trazem jogadores para os cassinos. Eles são especialmente utilizados para trazer jogadores de valores alto, conhecidos como *high rollers*, para jogar em salas exclusivas, que são as salas VIP. Em Macau, os *junket* têm um papel ainda mais relevante, atuando praticamente como operadores do jogo e não apenas promotores, providenciando desde a organização da viagem dos jogadores até o fornecimento de crédito para o jogo, conf: ROSE, I. Nelson. A tale of two cities, Macau and Las Vegas. **Gaming Law Review and Economics**, volume 19, n. 1, New Rochelle, 2015, p. 395.

<sup>307</sup> OZURUMBA, Chimezie; OZURUMBA, Patrina, 2016, p. 181.

<sup>308</sup> GODINHO, Jorge A. F., 2013, p. 265.



negativamente na reputação do Estado de Nevada e no desenvolvimento da indústria do jogo; (ii) permitir uma pessoa visivelmente alcoolizada ou drogada de participar de jogos; (iii) dar bebidas alcoólicas como brindes para pessoas que já estão alteradas pelo álcool; (iv) fazer propaganda falsa ou enganosa, bem como publicidade contrária à decência, dignidade, honestidade e que não seja inofensiva; (v) relacionar-se com pessoas de reputação notoriamente negativa; (vi) empregar alguém para um cargo chave que tenha licença de jogo negada; (vii) empregar alguém que tenha sido considerado culpado pela Comissão por trapaça; (viii) descumprimento das leis federais, estaduais ou locais e regulações aprovadas pela Comissão; (ix) possuir ou permitir a posse de equipamentos de trapaça, cujo uso seja proibido; (x) conduzir ou operar jogos com trapaça; (xi) falhar em conduzir jogos de acordo com os padrões estabelecidos ou permitir condutas que reflitam negativamente para o Estado de Nevada, dentre outros exemplos (RCC 5.011).

Esse processo pode acarretar a aplicação de multas, suspensões, cumprimento de condições para manutenção da licença, revogação da licença e exclusão do culpado da indústria regulada (RCC 5.030).<sup>309</sup> As multas aplicadas variam entre 25.000,00 (vinte e cinco mil) dólares e 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil) dólares para cada violação (NRS 463.310, 4), e o seu arbitramento considera o conhecimento que o operador licenciado tinha sobre a infração, as suas condutas prévias, a existência de reincidência, dentre outros critérios utilizados para se chegar à aplicação de penalidade razoável (RCC §7.240).

Em Macau, o descumprimento das regras previstas na legislação dos jogos e nos contratos implica a aplicação de multas e o sequestro ou rescisão unilateral do contrato de concessão.

O sequestro ocorre quando (i) a exploração dos jogos estiver na iminência de ser interrompida de forma injustificada; ou (ii) quando forem verificadas deficiências graves na organização e funcionamento das concessionárias. Durante o sequestro, o Governo irá assegurar a exploração dos jogos, correndo as despesas por conta da concessionária para a manutenção e normalização da concessão (art. 44 da LJM e Cláusula 79<sup>a</sup> dos contratos). Esse sequestro pode ser mantido enquanto for necessário, de acordo com o julgamento do Governo.

---

<sup>309</sup> CABOT, Anthony N. Cabot; MILLER, Keith C, 2016, p. 114.



A rescisão unilateral do contrato ocorre quando a concessionária descumpre as obrigações legais ou contratuais, especialmente nos casos de abandono ou suspensão injustificada da exploração, da transmissão da exploração e da falta de pagamento de impostos, prêmios ou outras retribuições devidas ao Governo (art. 47 da LJM e Cláusula 80ª do Contrato).

Ainda, é possível a rescisão unilateral quando o governo identifica razões de interesse público para rescindir unilateralmente o contrato, independentemente de descumprimento de obrigações pela concessionária. Essa rescisão gera para a concessionária o direito à indenização justa, que considerará o prazo que ainda existia para exploração da concessão e os investimentos efetuados (art. 48 da LJM).

Outra hipótese contratual é o resgate da concessão, que ocorre quando o Governo retoma a concessão antes do final do prazo contratual, conferindo-se às concessionárias o direito ao recebimento de uma indenização (art. 46 da LJM).

Do mesmo modo, em Portugal a violação das obrigações contratuais das concessionárias de jogo pode levar à aplicação de multa e rescisão contratual (art. 118 da LJP). Podem também ser aplicadas penalidades aos seus funcionários, sendo a concessionária responsável subsidiária pelo pagamento de eventuais multas. São causas para a rescisão dos contratos de concessão: (i) sonegação de receitas do jogo; (ii) descumprimento de exigências quanto ao capital social e aos capitais próprios em geral; (iii) não constituição dos depósitos de garantias; (iv) descumprimento excessivo dos prazos para realização de obras; (v) cessão, abandono ou exploração deficiente do jogo; (vi) violação reiterada da legislação do jogo; (vii) inexecução continuada das obrigações contratuais assumidas pelas concessionárias; (viii) constituição em mora da concessionária por dívidas ao Estado relativas a contribuições ou impostos, ou à segurança social (art. 119 da LJP).

A rescisão dos contratos é decidida pelo Conselho de Ministros e ela implica a investidura imediata da propriedade de bens reversíveis da concessão pelo Estado, sem direito de qualquer indenização por parte da concessionária (art. 120 da LJP). A LJP ainda dispõe sobre os valores específicos de multas para cada tipo de infração.

Ainda, o Estado de Nevada admite que certas pessoas sejam excluídas e proibidas de ingressar em estabelecimentos de jogos licenciados (NRS 463.151, 1). Essas pessoas são colocadas em uma lista formada pela Comissão ou pelo Conselho. Os principais motivos para que a pessoa seja excluída são: (i) condenações criminais anteriores pelo cometimento de crimes de “perversão moral” ou violação de leis de

jogos; (ii) violação das regras de jogos do Estado de Nevada; (iii) pessoas com reputações notoriamente negativas que afetaram a confiança do público no setor (NRS 463.151, 3). Tais pessoas devem ser notificadas de sua inclusão nessa lista e poderão responder à notificação, bem como pedir audiência para apresentar seus argumentos contrários à restrição em audiência com essa finalidade. Caso seja mantida a restrição, essa decisão está sujeita à controle judicial (NRS 463.153, 3, b).

#### 2.7.5 A integridade dos eventos esportivos

Importante destacar que quando se fala em apostas esportivas, a fiscalização e controle dos órgãos reguladores deve garantir também a integridade dos jogos e competições objeto de aposta. A manutenção do mercado das apostas esportivas depende em muito da sua reputação e da adoção de medidas contra a fraude de jogos e competições.<sup>310</sup>

Nesse sentido, o Comitê Olímpico Internacional desenvolveu em cooperação com diversas entidades o Sistema inteligente de integridade de apostas (*Integrity Betting Intelligence System* – IBIS). O seu objeto é proteger os esportes de influências negativas relacionadas às apostas esportivas e dar suporte para federações internacionais e outras organizações esportivas na luta por competições e atletas limpos.<sup>311</sup> Trata-se de uma plataforma que permite a coleta e distribuição de informações entre as entidades esportivas, reguladores de jogos e operadores de jogos. São inseridas informações sobre manipulações potenciais de jogos, que levam a investigações e análise das competições. Assim, há um ciclo de contato que permite o compartilhamento de informações entre todos os interessados, de modo que a fiscalização das apostas esportivas também acabe por acarretar a adoção de medidas contra a fraude das competições

### 2.8 OUTRAS REGRAS A RESPEITO DA EXPLORAÇÃO DE JOGOS DE AZAR

---

<sup>310</sup> FEUSTEL, Elihu D.; RODENBERG, Ryan M. Sports (betting) integrity: detecting match-fixing in soccer. **Gaming Law Review and Economics**, volume 19, n. 10, New Rochelle, 2015, p. 689.

<sup>311</sup> SCHNEIDER, Sue. Integrity Betting Intelligence System. **Gaming Law Review and Economics**, volume 18, n. 10, New Rochelle, 2014, p. 961.

Expusemos acima o que consideramos os principais pilares das regulações de jogos de azar nos sistemas jurídicos analisados. Existem, entretanto, ainda alguns temas e regras específicas que merecem destaque, para eventual regulamentação no Brasil. Vamos expô-las brevemente.

### 2.8.1 Os bens afetos à concessão

Nos países em que há concessão de jogos de azar, existe sempre a discussão a respeito dos bens afetos à concessão e da sua reversibilidade. Em Macau, todos os bens relacionados com a exploração dos jogos de azar são afetos à concessão, como os cassinos e utensílios afetos aos jogos (Cláusula quadragésima terceira, item 1, dos contratos de concessão). A Concessionária deve manter um inventário atualizado dessas propriedades (Cláusula quadragésima quarta dos contratos).

Ao final da concessão, os bens afetos deverão ser revertidos para a Região Administrativa de Macau (art. 40/1 da LJM e Cláusula quadragésima terceira dos contratos), incluindo-se dentre eles os cassinos e os equipamentos e utensílios afetos aos jogos (Cláusula quadragésima terceira, um, dos contratos). As benfeitorias realizadas pelas concessionárias nos bens reversíveis não asseguram direito à indenização ou compensação pelas concessionárias.

Em Portugal, os cassinos devem estar em propriedades do Estado ou devem ser reversíveis ao término da concessão (art. 27, 2, LJP). A concessão de serviço público é considerada de utilidade pública e de utilidade turística, podendo ter reflexos em caso de necessidade de expropriação de bens para a sua execução (art. 18 da LJP).

A adjudicação da concessão implica a transferência temporária dos bens do Estado que serão afetos à concessão para a concessionária. É obrigação da contratada assegurar a conservação ou substituição dos bens, que depois serão novamente revertidos ao Estado (art. 19 da LJP). Todos os bens afetos à concessão deverão constar em um inventário que é atualizado de dois em dois anos (art. 21 da LJP). Os bens que são reversíveis ao Estado estarão descritos no termo da concessão e abrangem: bens adquiridos ao longo da concessão para serem utilizados nas dependências dos cassinos, benfeitorias feitas em bens do Estado, material e utensílios de jogo (art. 23 da LJP).

Como se vê, é muito importante que a legislação e os contratos contenham regras prevendo exatamente o que será considerado bem afeto à concessão e o que será reversível, devendo-se levar em conta o impacto econômico disso.

### 2.8.2 A concessão de crédito pelo cassino

A concessão de crédito pelo cassino também é um assunto que traz muita discussão, sendo muitas vezes uma demanda dos operadores. Isso porque, para jogadores que apostam muito dinheiro e de forma frequente, é mais fácil o cassino conceder crédito do que ficar fazendo depósitos e transferências a todo momento.

Em Macau, a concessão de crédito tem muito a ver com o seu público principal, que são os moradores da China continental, bem como com a limitação de transporte de valores, circunstâncias que tornam essencial a concessão de créditos em cassino. Depois de muitos anos proibida – vedação essa que fomentou o desenvolvimento do sistema de *junkets* – a Lei 05/2004 autorizou os cassinos de Macau a emprestar dinheiro aos seus clientes, mitigando a existência desse sistema de promotores de jogos.<sup>312</sup> Nesse contexto, a concessão de crédito somente pode ser realizada pela concessionária, subconcessionária ou pelos promotores de jogos, sendo vedada a concessão por terceiros (art. 5º da Lei 05/2004).

A concessão de crédito pelos cassinos também possui um papel muito relevante em Nevada, cujos cassinos concedem bilhões de dólares de crédito anualmente.<sup>313</sup> No entanto, ela é muito questionada porque permitiria que jogadores perdessem mais e facilitaria a fraude fiscal.<sup>314</sup> Apesar disso, em Nevada, a concessão de crédito é permitida, devendo-se apenas seguir os requisitos dispostos nas regulações para que eles tenham possam ser exequíveis (NRS §463.368).

De outro lado, existem jurisdições em que a concessão de crédito é expressamente proibida, como ocorre em Portugal, país em que é proibido fazer empréstimos em dinheiro ou qualquer outro meio nas salas de jogos ou dependências (art. 60 da LJP).

---

<sup>312</sup> ROSE, I. Nelson, 2013, p. 396.

<sup>313</sup> HARRIS, Becky; ALIKHAN, Husna, 2020, p. 33.

<sup>314</sup> CABOT, Anthony N. Cabot; MILLER, Keith C, 2016, p. 234.

### 2.8.3 A publicidade dos jogos de azar

A publicidade dos jogos de azar é um tema que também é recorrente nas regulações sobre essas atividades, especialmente diante do potencial de ações publicitárias que sejam irresponsáveis e acarretem comportamentos patológicos.

Nos Estados Unidos, a publicidade é prevista como um direito constitucional decorrente do direito de liberdade de expressão, constante na primeira emenda à Constituição dos Estados Unidos.<sup>315</sup> Por se tratar de um direito constitucional vinculado à liberdade de expressão, a Suprema Corte dos Estados Unidos já analisou em que hipóteses restrições às publicidades configurariam violação à liberdade de expressão.

No caso *Central Hudson Gas e Eletric Corporation v. Public Service Commission of New York*, estabeleceu-se o teste de quatro pontas para verificar a existência de violação ao direito de expressão nos casos de restrição dessa atividade, o qual exige que: (1) a atividade objeto de publicidade seja lícita e não enganosa; (2) o interesse do Estado envolvido deve ser substancial; (3) a regulação da publicidade tem que ser relacionada diretamente ao interesse do Estado; (4) a regulação não pode ser mais extensiva do que o necessário para atender ao interesse estatal.<sup>316</sup>

Nos Estados Unidos, desde 1934, havia a proibição de realização de propagandas relativas às loterias, na onda de proibição a esse tipo de jogo de azar, prevista no Título 18 do Código dos Estados Unidos, §1.034. No entanto, a interpretação era de que essa proibição se estendia a todos os tipos de jogos.<sup>317</sup>

Na década de 1970, entretanto, houve diversas alterações, especialmente no âmbito dos Estados, porque passou-se a legalizar diversas atividades de jogo de azar no país, inclusive existindo loterias estaduais. A partir de 1988, o próprio Código dos Estados Unidos passou a permitir algumas exceções à proibição da publicidade de

---

<sup>315</sup> Amendment I (1791): *Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.*

<sup>316</sup> ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte dos Estados Unidos. *Central Hudson Gas e Eletric Corporation v. Public Service Commission of New York*. 447 U.S. 557, 100 S.Ct. 2343, 65, 1980.

<sup>317</sup> CABOT, Anthony N. Cabot; MILLER, Keith C, 2016, p. 650.

loterias, como aquelas realizadas em Estados que possuem loterias estaduais autorizadas (item a, 1, A).<sup>318</sup>

No precedente *Posadas de Puerto Rico Associates v. Tourism Company of Puerto Rico*, de 1986,<sup>319</sup> a Suprema Corte dos Estados Unidos discutiu a constitucionalidade da restrição à publicidade de jogos de cassino para os residentes de Porto Rico, decidindo por mantê-la. Em suma, como o Estado poderia ter proibido os jogos de azar, ele também poderia proibir a realização de publicidade dos jogos de azar. Ainda, a Suprema Corte reputou que era ônus das empresas comprovar a violação do direito de liberdade de expressão pela restrição à publicidade.

Esse mesmo posicionamento foi aplicado no caso *United States v. Edge Broadcasting Co.*, de 1993,<sup>320</sup> em que a Suprema Corte reputou constitucional a proibição de uma rádio da Carolina do Norte transmitir notícias das loterias do Estado vizinho da Virgínia, em que existe loteria legal, pois o jogo é proibido na Carolina do Norte. Entendeu-se que a proibição não viola o direito de liberdade de expressão comercial porque o Estado em que a rádio estava situada considerava o jogo uma atividade ilegal.

Por sua vez, em 1999, no caso *Greater New Orleans Broadcasting Association Inc. v. United States*,<sup>321</sup> a Suprema Corte julgou inconstitucional a proibição de propagandas de cassinos no Estado de Louisiana porque o jogo é legal nesse Estado e a proibição de realização de publicidade violaria o direito de liberdade de expressão comercial. Esse caso acabou revertendo o precedente estabelecido na decisão de *Posadas*, pois rejeitou-se as ideias de que o Estado poderia restringir a publicidade apenas porque a atividade poderia ser proibida.

---

<sup>318</sup> US Code, Título 18, § 1307: *(a) The provisions of sections 1301, 1302, 1303, and 1304 shall not apply to*

*— (1) an advertisement, list of prizes, or other information concerning a lottery conducted by a State acting under the authority of State law which is*

*— (A) contained in a publication published in that State or in a State which conducts such a lottery; or (B) broadcast by a radio or television station licensed to a location in that State or a State which conducts such a lottery.*

<sup>319</sup> ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte dos Estados Unidos. *Posadas de Puerto Rico Associates v. Tourism Company of Puerto Rico*, 478 U.S. 328 (1986).

<sup>320</sup> ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte dos Estados Unidos. *United States v. Edge Broadcasting Co.*, 509 U.S. 418 (1993).

<sup>321</sup> ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte dos Estados Unidos. *Greater New Orleans Broadcasting Association Inc. v. United States*, 537 U.S. 173 (1999).

Além disso, o precedente fixou o entendimento de que o ônus de comprovar a constitucionalidade da lei restritiva é do Estado, o que torna mais difícil a criação de restrições pelos Estados.<sup>322</sup>

Visando a combater a publicidade de jogos na internet, em 2003, o Departamento de Justiça dos Estados Unidos emitiu um comunicado para a Associação de Transmissoras e de Editoras de Revista ameaçando processar quem promovesse publicidade de jogos online sob a alegação de que as publicações estariam auxiliando na prática de atividades criminosas. Apesar de juridicamente questionável, a tese veiculada pelo Departamento de Justiça foi suficiente para intimidar e restringir a publicidade desse setor.<sup>323</sup>

No Estado de Nevada, a publicidade de jogos de azar é permitida para todos os jogos autorizados (que são, praticamente, todos).<sup>324</sup> Os divulgadores de informação devem ser licenciados perante a Comissão, de acordo com a Regulação 20. A realização de transmissão ao vivo de corridas depende de notificação prévia ao Conselho de Jogos, cujo presidente estabelecerá as condições para a realização da transmissão (RCC §21.032).

A publicidade de sites de apostas esportivas em *esports* tem crescido muito nos últimos anos nos Estados Unidos.<sup>325</sup> O risco maior nesse segmento esportivo é que entre o público que assiste as competições, existem muitas crianças e menores de idade, que sofrem grande influência dessa publicidade.

A publicidade dos jogos online em Portugal possui restrições previstas no Código de Publicidade<sup>326</sup>, segundo o qual ela deve ser realizada de forma socialmente responsável, com proteção de menores e de grupos vulneráveis e de risco. Ela deve privilegiar o aspecto lúdico do jogo e não deve recorrer a aspectos relativos à obtenção de prêmios fáceis, nem pode encorajar práticas excessivas. É proibida a publicidade com a utilização de menores, no interior de escolas ou infraestruturas destinadas à frequência de menores ou a menos de 250 metros de escolas ou locais destinados a frequência de menores – ressalvada a publicidade para jogos sociais. Também é

---

<sup>322</sup> ROSE, I. Nelson; OWENS JR., Martin D. The problem of advertising internet and interactive gaming. **Gaming Law Review and Economics**, volume 19, n. 1, New Rochelle, 2015, p. 486.

<sup>323</sup> ROSE, I. Nelson; OWENS JR., Martin D., 2015, p. 488.

<sup>324</sup> ROSE, I. Nelson; OWENS JR., Martin D., 2015, p. 490.

<sup>325</sup> ABARBANEL, Brett; PHUNG, Dylan. Exploring gamer's perception of esports betting advertising. **Gaming Law Review**, volume 23, n. 9, New Rochelle, 2019, p. 641.

<sup>326</sup> PORTUGAL. Decreto-Lei nº 330/1990. Código de Publicidade. Disponível em: [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=390&tabela=leis&](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=390&tabela=leis&), acesso em 02/08/2020.



vedada a menção a concessionárias em publicidade de empréstimos (art. 21 do Código de Publicidade).

A fiscalização do cumprimento desses requisitos é de competência do órgão regulador responsável pelo jogo, que é a SRIJ.

## **2.9 CONCLUSÃO PARCIAL: AS EXPERIÊNCIAS ESTRANGEIRAS COMO LIÇÕES PARA A REGULAÇÃO BRASILEIRA**

Como anunciado no início desse capítulo, nosso estudo de ordenamentos jurídicos estrangeiros teve a intenção de analisar como os jogos de azar são regulados em outros países, extraindo daí lições úteis para uma possível regulação dessa atividade no Brasil.

Feito isso, discutiremos no próximo capítulo os caminhos para a regulação dos jogos de azar no Brasil.

## **3 A REGULAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR NO BRASIL**

Neste capítulo, discutiremos as possibilidades jurídicas da regulação dos jogos de azar no Brasil, considerando a experiência internacional investigada anteriormente. Não se inclui nesse estudo as discussões sobre o que é mais adequado, proibir ou legalizar os jogos de azar. Reputamos que essa discussão é essencialmente política e envolve temas que são alheios ao direito em sua grande parte, os quais não seriam adequadamente analisados agora. Por isso, nosso corte metodológico não abrange essa discussão, partindo do pressuposto de tomada da decisão pela legalização dos jogos de azar.

Por isso, o foco inicial desse capítulo será a dissertação sobre as possíveis formas de liberar os jogos e os instrumentos correspondentes. Depois, trataremos da concretização dessa liberação, analisando o regime de remuneração e investimento dos operadores de jogos de azar, bem como a matriz de riscos desses empreendimentos.

Dada as peculiaridades dos jogos de azar, faremos uma análise pormenorizada de como seria possível fiscalizar e exercer o poder disciplinar sobre os operadores, de modo a evitar o cometimento de infrações. Também é importante a discussão sobre como será organizada e regulada a atividade, especialmente sobre

a necessidade ou não de um órgão regulador independente. Por fim, faremos um breve apanhado de alguns temas que possuem especial destaque na regulação dos países estrangeiros, como o Jogo Responsável.

### 3.1 A POLÍTICA PÚBLICA REGULATÓRIA

Como visto anteriormente, a liberação dos jogos de azar deve vir acompanhada de uma decisão a respeito da política pública que será aplicada em relação a essas atividades. Mais precisamente, será necessário definir quais objetivos se pretende alcançar com a liberação dos jogos e quais serão as diretrizes que deverão nortear a regulação e a exploração dessa atividade.<sup>327</sup> Essa definição é fundamental e permeará a instituição de todas as regras sobre o setor.

A partir do estudo do direito estrangeiro, podemos afirmar que a política pública dos jogos de azar pode ter três objetivos principais: (i) arrecadação para o Estado; (ii) integridade dos operadores e do jogo; e (iii) desenvolvimento.<sup>328</sup>

A experiência internacional mostra que a tendência é a política pública de jogos de azar buscar esses três objetivos simultaneamente, havendo maior ou menor variação no que diz respeito ao tema do desenvolvimento. Em regra, a regulação sempre deverá ser orientada para garantir a maior arrecadação possível para o Estado, assegurar a exploração íntegra da atividade, sem manipulação dos resultados, e evitar a prática de atividades criminosas. Quanto a esses objetivos, não há maiores discussões.

Já a promoção do desenvolvimento por meio da regulação de jogos de azar causa maiores debates, muito porque ela pode entrar em conflito com o objetivo da arrecadação para o Estado. De modo geral, utiliza-se a liberação dos jogos de azar como um instrumento para alcançar resultados de desenvolvimento que ultrapassam a simples arrecadação tributária. Podemos destacar o fomento ao turismo e à cultura e o desenvolvimento regional como as duas principais formas de concretizar esse objetivo de política pública sobre os jogos de azar.

---

<sup>327</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; ZAGO, Marina Fontão. Limites das assimetrias regulatórias e contratuais: o caso dos aeroportos. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, v.277, n. 1, jan./abr. 2018, p. 180.

<sup>328</sup> Conceitos extraídos de: COHEN, Peter, 2014, p. 174.

É muito comum que os jogos de azar sejam associados com o fomento ao turismo e à cultura, pois a história do desenvolvimento da exploração dessas atividades é intimamente ligada a destinos de turismo desde a época moderna, pelo menos.<sup>329</sup> No passado mais recente, tanto no Brasil quanto fora, os cassinos sempre estão ligados a ideias de hotéis-cassinos, normalmente localizados em destinos com vocação turística, sendo o cassino um atrativo para alavancar o turismo.

Contemporaneamente, Las Vegas deu destaque ao modelo dos resorts integrados, novamente ligando os cassinos a um destino turístico. Porém, muito mais do que promover a participação em jogos de azar, o modelo de Las Vegas oferta ao público a possibilidade de participar de atividades culturais e gastronômicas, com shows, espetáculos, e restaurantes de alta gastronomia, tudo dentro de hotéis de luxo que oferecem conforto e lazer aos turistas. O sucesso estrondoso desse modelo de Las Vegas fez com que diferentes jurisdições adotassem os resorts integrados e utilizassem a liberação dos jogos de azar como instrumento de fomento do turismo. Assim, a promoção do turismo e da cultura é um objetivo que pode ser adotado na política pública dos jogos de azar, e é justamente o que consta nos Projetos de Lei atualmente em trâmite no Congresso Nacional.<sup>330</sup>

Além do fomento ao turismo e à cultura, a política pública dos jogos de azar também pode ter como objetivo o desenvolvimento de determinada região do país, de modo a concretizar o mandamento constitucional de redução das desigualdades sociais e regionais, previsto no art. 3º, inciso III, da Constituição Federal. Nesse sentido, são diversas diretrizes e regras que podem ser adotadas, tal como a liberação dessas atividades em apenas determinadas regiões. Mas essa não é a única maneira de concretizar essa política pública, também é possível prever mais cassinos ou salas de jogos em algumas regiões ou prever mecanismos diferenciados de remuneração.

Não é o objeto deste trabalho discutir qual política pública deve ser adotada em relação aos jogos de azar, mas apenas indicar os objetivos que geralmente são perseguidos nesse setor, e como eles podem ser alcançados de forma simultânea. É importante, entretanto, que essa definição sempre leve em consideração as realidades desse mercado específico, de modo a não sobrecarregar os operadores e

---

<sup>329</sup> Sobre o tema, reitera-se a referência à obra magistral de: SCHWARTZ, David. G. **Roll the bones: the history of gambling**. Casino edition. Las Vegas: Winchester books, 2013.

<sup>330</sup> Conferir Capítulo 1.

impedir o pleno desenvolvimento do setor. Afinal, o sucesso da regulação resulta em uma conciliação entre normas regulatórias rígidas e a realidade do mercado.<sup>331</sup>

Feitas essas considerações, discutiremos quais as formas possíveis de liberar os jogos de azar.

### 3.2 EXPLORAÇÃO DE JOGOS DE AZAR – SERVIÇO PÚBLICO OU ATIVIDADE PRIVADA

Um dos principais pontos de debate na discussão sobre a legalização dos jogos de azar corresponde a como eles devem ser liberados. Em geral, podemos destacar que os jogos de azar podem ser legalizados, tendo a proibição da atividade revogada, e com a consequente regulação para que ela seja explorado das seguintes formas: (i) diretamente pelos particulares, inserindo a atividade no domínio do setor privado da economia e sujeitando-se plenamente à livre iniciativa; (ii) diretamente pelo Estado, reservando-se a atividade ao setor público da economia e prevendo que caberá ao Estado a sua exploração direta, sem intermédio da gestão dos particulares; e (iii) indiretamente pelo Estado, reservando-se a atividade para o setor público da economia e atribuindo-se sua realização à iniciativa privada, sob forma de delegação.

No primeiro momento, analisaremos as formas de exploração das atividades pelo Estado (direta e indireta). Depois, trataremos da exploração diretamente pelos particulares, com apontamentos sobre o regime jurídico adequado para essa hipótese.

#### 3.2.1 A qualificação do serviço público e as suas implicações

Inserido no tema das formas de liberação dos jogos de azar está a sua qualificação como serviço público, pois os serviços lotéricos são tidos como tal e os Projetos de Lei em trâmite no Congresso Nacional pretendem liberar os jogos de azar qualificando-os como serviço público. Ainda, as apostas esportivas, cuja regulamentação está em discussão, são qualificadas como serviço público pela Lei 13.756/2018.<sup>332</sup> Por fim, o STF recentemente decidiu nas ADPF 492 e ADPF 493 que

---

<sup>331</sup> LYCKA, Martin. Regulating online gambling markets: regulatory guide. **Gaming Law Review and Economics**, volume 18, n. 4, New Rochelle, 2014, p. 383.

<sup>332</sup> Art. 29. Fica criada a modalidade lotérica, sob a forma de serviço público exclusivo da União, denominada apostas de quota fixa, cuja exploração comercial ocorrerá em todo o território nacional.

os jogos lotéricos são serviço público.<sup>333</sup> Assim, necessário apontar o que seria a qualificação legal de serviço público e quais as suas implicações.

O conceito de serviço público foi introduzido no direito brasileiro sob forte influência do direito francês, servindo para designar os serviços prestados por órgão estatal com uma finalidade pública, ou por um particular por delegação do Estado.<sup>334</sup> Ainda, sempre que se estivesse diante de um serviço público, incidiriam as normas de direito público, em razão do exercício da autoridade do Estado.<sup>335</sup>

No Brasil, como apontam FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO e RAFAEL GAROFANO, a construção doutrinária do serviço público foi desenvolvida a partir dos anos 1940, com autores como Oswaldo Aranha Bandeira de Mello e Temístocles Cavalcanti.<sup>336</sup> Antagonizava-se os serviços públicos com as atividades privadas, de modo que se defendia que os serviços públicos somente poderiam ser prestados pelo próprio Estado, em caráter de exclusividade.<sup>337</sup>

Dessa acepção clássica do instituto, extraem-se os tradicionais elementos material, orgânico e formal.<sup>338</sup> Ou seja, reputava-se serviço público a atividade voltada para a satisfação de necessidades coletivas essenciais (material), prestada pelo Estado (orgânico), direta ou indiretamente, e submetida a um regime jurídico de direito público (formal). Daí decorreriam as prerrogativas próprias do Estado na execução dos serviços públicos.<sup>339</sup>

Todavia, os serviços públicos passaram por crises conceituais, que levaram a uma revisão das concepções e a devolução para a iniciativa privada de diversas atividades que haviam sido publicizadas, sem que fosse necessário para garantir a sua adequada prestação.<sup>340</sup> Sob essa ótica, admite-se que o serviço público, em

---

<sup>333</sup> BRASIL. STF. ADPF 492, rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 30/09/2020. BRASIL. STF. ADPF 493, rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 30/09/2020.

<sup>334</sup> COUTO E SILVA, Almiro do, 2009, p. 2.

<sup>335</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; GAROFANO, Rafael Roque. Notas sobre o conceito de serviço público e suas configurações na atualidade, **Revista de Direito Pública da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 12, n. 46, abr./jun. 2014, p. 65.

<sup>336</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; GAROFANO, Rafael Roque, 2014, p. 66.

<sup>337</sup> Para uma análise do histórico do serviço público no direito brasileiro, consultar: SCHIRATO, Vitor Rhein. **Livre iniciativa nos serviços públicos**. Belo Horizonte: 2012, p. 37-93.

<sup>338</sup> SCHIRATO, Vitor Rhein, 2012, p. 57.

<sup>339</sup> SCHIRATO, Vitor Rhein, 2012, p. 58.

<sup>340</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2013, p. 233.

determinadas situações, poderá ser prestado com maior qualidade em regime de mercado e com a maior concorrência possível.<sup>341</sup>

Nesse contexto, as características imputadas aos serviços públicos, como a exclusividade do Estado, a restrição à livre-iniciativa e a incidência de um regime especial de direito público são revistas. Passa-se a um novo conceito de serviço público, sendo que adotamos aquele apresentado por MARÇAL JUSTEN FILHO:

Serviço público é uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, insuscetíveis de satisfação adequada mediante os mecanismos de livre iniciativa privada, destinada a pessoas indeterminadas, qualificada legislativamente e executada sob o regime de direito público.<sup>342</sup>

Pode-se, então, questionar se os jogos de azar poderiam ser qualificados como serviço público. Para tanto, é necessário investigar se os jogos de azar são (i) atividades vinculadas diretamente a um direito fundamental; e (ii) insuscetíveis de satisfação exclusivamente pelos mecanismos de livre iniciativa privada.

Ou, segundo as lições de VITOR SCHIRATO, se a restrição da livre iniciativa pela qualificação dos jogos de azar como serviço público é adequada para satisfazer um direito fundamental, se é necessária para a realização desse direito fundamental e se a restrição da livre iniciativa será proporcional ao benefício obtido da qualificação dos jogos de azar como serviço público.<sup>343</sup>

Não vislumbramos a vinculação dos jogos de azar à realização direta de um direito fundamental. Ainda que se possa relacionar os jogos de azar com a realização de felicidade individual por meio da prática de atividades lúdicas e, em última análise, com o desenvolvimento pleno da dignidade da pessoa humana, não identificamos ligação direta entre os jogos de azar e os direitos fundamentais – mas apenas uma relação indireta, como a relacionada com a arrecadação de recursos necessários para executar programas sociais voltados para a garantia de direitos fundamentais e sociais.

---

<sup>341</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; GAROFANO, Rafael Roque, 2014, p. 68.

<sup>342</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 550.

<sup>343</sup> SCHIRATO, Vitor Rhein, 2012, p. 109-111.

Além disso, a partir da análise do direito estrangeiro, especialmente do Estado de Nevada, nos Estados Unidos, entendemos que a adequada prestação dos jogos de azar pode ser realizada plenamente pelos mecanismos de livre iniciativa. Na verdade, a experiência internacional revela que os jogos de azar são mais bem desenvolvidos em um regime próprio de livre iniciativa do que sob a tutela do Estado na condição de serviço público.

Isso nos indica que a liberação dos jogos de azar mediante a sua exclusão do setor privado da economia e da livre iniciativa não é a medida que atende às balizas da proporcionalidade, pois não é adequada, necessária e proporcional, em sentido estrito, para assegurar a satisfação de um direito fundamental, que nem sequer é possível identificar.

Ademais, ressaltamos que a exploração dos jogos de azar também é incompatível com algumas normas comuns a todos os serviços públicos, como a universalidade, continuidade e, em grande medida, a modicidade tarifária. É de todo evidente que eventual liberação dos jogos de azar não será acompanhada do dever ou do desejo de universalização da atividade. Isto é, da pretensão de garantir que toda a população seja provida do acesso aos jogos de azar.<sup>344</sup> Por mais que o Estado possa vir a ter interesses fiscais no pleno desenvolvimento desse setor econômico, não existe um interesse da coletividade que justifique alguma pretensão de universalizar os jogos de azar. Pelo contrário, a exploração dos jogos de azar pode ser liberada justamente como medida de controle e de repressão dessa atividade, que já ocorre de forma ilegal, e é considerada potencialmente nociva em razão de riscos de desenvolvimento de patologias.

Também não se verifica a necessidade de garantir a continuidade dos jogos de azar e o risco de eventual interrupção da atividade para a coletividade. Isso porque, os jogos de azar não atendem a uma necessidade coletiva essencial e a sua interrupção parcial não gera prejuízos ou danos à coletividade. Novamente, o interesse do Estado em eventual garantia da continuidade é mais econômico do que ligado à essencialidade dos jogos de azar.

---

<sup>344</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público**: inteligência da Lei 8.987/1995 (parte geral). São Paulo: Malheiros, 2010, p. 259.



Já a garantia da modicidade tarifária apresenta maiores peculiaridades, em parte incompatível também com os jogos de azar, o que será desenvolvido no item 3.4 abaixo.

Portanto, concluímos que a atividade dos jogos de azar é incompatível com a qualificação dos serviços públicos, configurando uma restrição indevida da livre iniciativa e uma extrapolação da competência do legislador.<sup>345</sup>

Não obstante, para fins do presente estudo, adotamos uma posição pragmática e analisaremos os efeitos da qualificação dos jogos de azar como serviço público, pois sabemos que a discussão sobre a qualificação de uma atividade como serviço público é precipuamente política e de função de Estado.<sup>346</sup>

Além disso, há parcela da doutrina que entende que a qualificação de uma atividade como serviço público é realizada pela Constituição ou pela lei, pois o legislador possui a competência para identificar a necessidade coletiva que será suprida por serviço público e assim o fez mediante a sua atividade legislativa.<sup>347</sup>

Ainda, em setembro de 2020, o STF julgou as ADPFs 492 e 493 e decidiu que os jogos lotéricos são historicamente qualificados como serviço público e atualmente o Decreto-Lei 204/1967 assim os qualifica. Por isso, considerou que eles são efetivamente serviço público.

Assim, passando a análise dos efeitos de eventual qualificação legal dos jogos de azar como serviço público, ressaltamos que tal postura traz responsabilidades ao Estado, persistindo o dever do Estado regular e disciplinar a atuação dos agentes, ainda que de forma distinta do tradicionalmente realizado.<sup>348</sup>

Logo, a utilidade de se qualificar uma atividade como serviço público é garantir que ela receba um tratamento protetivo específico por parte do Estado, por ser considerada de especial importância para a sociedade, o que será feito mediante a

---

<sup>345</sup> Analisando os casos dos bingos, Miguel Reale Júnior e Fábio Barbalho Leite sustentam que a atividade seria incompatível com o regime de serviço público (REALE JÚNIOR, Miguel; LEITE, Fábio Barbalho, 2004, p.12-17), de igual modo Carolina Coêlho conclui que os serviços lotéricos também não configurariam serviço público (COÊLHO, Carolina Reis Jatobá. Permissões lotéricas e contrafação administrativa. **Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF**, ano 6, n. 12, Belo Horizonte, jul./dez/ 2017, p.141).

<sup>346</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, 2016, p. 555.

<sup>347</sup> Nesse sentido, são os seguintes autores: GROTTI, Dinorá Musetti. **O serviço público e a Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 88 e 105-106, DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 106-106, ARAGÃO, Alexandre Santos de, 2013, p. 154.

<sup>348</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; GAROFANO, Rafael Roque, 2014, p. 72.

instituição de regras mais rígidas do que aquelas incidentes sobre as atividades privadas. Tais regras disciplinam as formas de admissão para exploração da atividade, cumprimento de metas e políticas públicas, fiscalização da atividade, e mecanismos de garantia dos direitos dos usuários.<sup>349</sup>

Ainda, a qualificação dos jogos de azar como serviço público possui, ao menos, três efeitos principais.

Em primeiro lugar, retira-se a atividade da esfera da livre iniciativa e a submete ao setor público da economia. Isso significa que a titularidade da atividade é do Estado, que poderá prestá-lo direta ou indiretamente, por meio da delegação a particulares.<sup>350</sup> A relevância desse efeito diz mais respeito sobre a forma como o serviço será prestado e de que modo a iniciativa poderá explorá-lo.

Em segundo lugar, a atividade passa a se submeter a um regime de direito próprio dos serviços públicos. Tal como é corrente na doutrina contemporânea, rejeitamos a ideia de que existiria um regime único aplicável a todos os serviços públicos, pois, na prática, existem múltiplos regimes, que são fixados em cada lei.<sup>351</sup> Isso não significa, entretanto, que os serviços públicos são submetidos ao regime de direito privado e que não exista um regime geral de direito do serviço público com regras aplicáveis a essas atividades. VITOR SCHIRATO aponta que o que caracterizaria esse regime seriam os deveres de universalização, continuidade e modicidade tarifária.<sup>352</sup> Por sua vez, MARÇAL JUSTEN FILHO vai além, apontando os seguintes princípios aplicáveis aos serviços públicos: continuidade, igualdade, universalidade, neutralidade, mutabilidade, adequação, transparência, modicidade.<sup>353</sup>

Assim, a qualificação dos jogos de azar como serviço público acarretará a submissão a essas regras gerais e a um regime próprio, definido na lei autorizadora dessa atividade.

Em terceiro lugar, a exploração dos jogos de azar pelos particulares estará condicionada a outorga de uma concessão ou permissão de serviço público, que são as únicas duas formas de delegação da exploração de serviço público por particular

---

<sup>349</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; GAROFANO, Rafael Roque, 2014, p. 74.

<sup>350</sup> Vitor Schirato rejeita a titularidade dos serviços públicos pelo Estado, mas defende que haveria uma obrigação imposta ao Estado em vez de uma titularidade do serviço. Apesar disso, o autor reconhece que os serviços públicos são marcados pela presença do Estado, ainda que ele não seja titular da atividade (SCHIRATO, Vitor Rhein, 2012, p. 130, 230 e 237).

<sup>351</sup> SCHIRATO, Vitor Rhein, 2012, p. 91.

<sup>352</sup> SCHIRATO, Vitor Rhein, 2012, p. 241.

<sup>353</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, 2016 (2), p. 561-569.

previstas na Constituição Federal, em seu art. 175.<sup>354</sup> Não há outra forma de particulares explorarem serviços públicos que não seja por meio de uma concessão ou permissão de serviço público.

Para o estudo das formas possíveis de exploração dos jogos de azar, interessa-nos esse último efeito de qualificar essas atividades como serviço público. Assim, passemos a analisar a concessão do serviço público como instrumento de exploração de jogos de azar.

### 3.2.2 A exploração direta dos jogos de azar pelo estado

Como vimos no capítulo anterior, existem jurisdições que optaram pela exploração direta pelo Estado dos jogos de azar, sendo o Uruguai o maior exemplo na América Latina – ainda que existam outros jogos de azar explorados por particulares de forma paralela.<sup>355</sup>

Nesse modelo de exploração, a questão que fica é quem será o ente do Estado responsável por desenvolver essa atividade.

A exploração direta de atividades pelo Estado ocorre, geralmente, quando se considera a importância social da atividade com a impossibilidade de o mercado supri-la. A sua relevância pode derivar de motivos estratégicos da sociedade ou por necessidades estruturais, sendo que a decisão de realizar a exploração direta é política de cada sociedade.<sup>356</sup>

Inicialmente, deve-se observar que se a liberação dos jogos de azar trazer conceituação de que se tratam de atividades econômicas, mas reservadas ao Estado, eles não poderão ser explorados por entes que não sejam as empresas estatais, tal como prevê o art. 2º da Lei 13.303/2016. Nesse sentido, MARÇAL JUSTEN FILHO afirma que a Administração Direta possui competências constitucionais inerentemente estatais, sendo manifestações da soberania popular. Por isso, a personalidade jurídica de direito público assegura poderes diferenciados para atingir finalidades e interesses

---

<sup>354</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. Os serviços públicos brasileiros e sua lógica jurídico-econômica: reflexões a partir do artigo 175 da Constituição, **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 17, n. 68, out./dez. 2019, p. 32.

<sup>355</sup> Conferir capítulo 2.

<sup>356</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. Considerações sobre as relações do Estado e do direito na economia. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, nº 49, março de 2017, Salvador, p. 4.

comuns a todos. Por esses motivos, seria descabido a Administração direta explorar em nome próprio atividades econômicas.<sup>357</sup>

Assim, não sendo atividade econômica, o legislador poderá prever que os jogos de azar ficam ao encargo de determinado órgão, autarquia ou de alguma empresa estatal. A atribuição a órgão ou autarquia não traz maiores peculiaridades jurídicas, pois a atividade será explorada como qualquer outra que é normalmente executada diretamente pelos órgãos públicos.

No caso de exploração pela administração direta, a operação dos jogos de azar ficará sujeita a todo regime jurídico de direito público, com destaque para a incidência de regras sobre contratação pública e regime de pessoal. As complicações na gestão são evidentes e acarretam, inevitavelmente, o engessamento da administração dos jogos de azar.

Uma solução alternativa é a atribuição da exploração para uma empresa pública, como ocorre com a maior parte dos serviços lotéricos, mas isso também pode ensejar alguns efeitos próprios. As empresas estatais foram criadas como forma de permitir que a Administração Pública seja mais ágil, liberada das amarras próprias das pessoas de direito público.<sup>358</sup> Todavia, continuará havendo a submissão a um regime jurídico especial, previsto na Lei 13.303/2016, que traz regras diferenciadas de contratação e de governança, especialmente. Isso traz efeitos concretos imediatos na capacidade de a empresa estatal responsável pela exploração dos jogos de azar retirar o máximo proveito econômico desse segmento econômico.

Além disso, a gestão das empresas estatais é diferente da gestão de órgãos públicos, havendo necessidade de planejamento, e existindo órgãos de administração próprios de uma empresa privada, como conselho de administração, conselho fiscal e diretoria. Com isso, busca-se que o desenvolvimento das atividades se dê de forma mais parecida com o que ocorre na iniciativa privada, mas persistem limitações próprias do regime das empresas estatais, como a fiscalização pelo Tribunal de Contas, a indicação de administração pelo poder executivo, dentre outras.

---

<sup>357</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. A lei 13.303/2016, a criação das empresas estatais e a participação minoritária em empresas privadas. In: JUSTEN FILHO, Marçal (org.). **Estatuto jurídico das empresas estatais**: Lei 13.303/2016 – “lei das estatais”. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 42.

<sup>358</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. Regime jurídico das empresas estatais. In: NUNES JR., Vidal Serrano, et. al. (coord). **Enciclopédia jurídica da PUCSP**, tomo II. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017, p. 2.

Ainda, o regime jurídico das empresas estatais ganha maior complexidade no caso das sociedades de economia mista, que contam com a participação de acionistas minoritários e, por conta disso, tornam a ação do Estado menos livre. Assim, se a ideia de o Estado explorar diretamente da atividade é mantê-la sob seu maior controle, esse objetivo acaba não sendo completamente alcançado com a atribuição da atividade a uma empresa de sociedade de economia mista. Para piorar, o Estado ainda fica sujeito ao regime jurídico das empresas estatais. No final das contas, ele acaba tendo os ônus dos dois regimes jurídicos, sem alcançar o maior controle pretendido.

Por variadas razões,<sup>359</sup> o mundo e o Brasil vivem há algumas décadas, a tendência de diminuir a esfera de atuação direta do Estado na prestação de serviços públicos e no desenvolvimento de atividades econômicas.<sup>360</sup> Trata-se da transição do Estado-empresário, que prestava serviços públicos diretamente, para o Estado-regulador, que delega essa atuação aos particulares, reservando para si o exercício de forte regulação quando necessário para garantir a adequada prestação dos serviços.<sup>361</sup> Por isso, a decisão política sobre a exploração direta dos jogos de azar deve ponderar sobre a sua necessidade e sua eficiência.

Exemplo disso é o movimento atual de transferência das atividades lotéricas para a iniciativa privada, retirando-as da esfera de atuação da Caixa Econômica Federal. Isso tem dois motivos principais, de um lado, transferir a exploração de jogos lotéricos para quem possui mais capacidade e expertise na sua exploração, buscando

---

<sup>359</sup> Esse não é o objeto da presente dissertação, por isso, opta-se por não desenvolver essas razões. Registre-se, entretanto, que esse movimento veio na onda de um processo de liberação de mercados para instaurar concorrência e, com isso, aumentar a eficiência (COUTINHO, Diogo R. **Direito e economia política na regulação de serviços públicos**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 50). Sobre o tema, conferir: COUTO E SILVA, Almiro do. Privatização no Brasil e o novo exercício de funções públicas por particulares, **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado – RERE**, n. 16, dez./jan./fev. 2009, Salvador, p. 2-34; BINENBOJM, Gustavo. A constitucionalização do direito administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos, **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado – RERE**, n. 13, mar./abr./maio 2008, Salvador, p. 18-21; e, com um viés mais crítico, NUNES, Antônio José Avelã. Do estado regulador ao estado garantidor. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, ano 9, n. 34, Belo Horizonte, abr. jun./2011, p. 1-38.

<sup>360</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Finalidades e fundamentos da moderna regulação econômica. **Fórum Administrativo**, ano 9, nº 100, junho de 2009, Belo Horizonte, p. 87. No mesmo sentido, COUTINHO, Diogo R.; MESQUITA, Clarissa Ferreira de Melo; NASSER, Maria Virginia Nabuco do Amaral Mesquisa. Empresas estatais entre serviços públicos e atividades econômicas, **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 15, n.1, jan./abr. 2019, p. 7.

<sup>361</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. Notas sobre o Estado administrativo: de omissivo a hiperativo, **Revista de Estudos Institucionais**, vol. 3, 1, 2017, p. 167-168. Sobre regulação e Estado Regulador, conferir: MAJONE, Giandomenico. As transformações do Estado regulador. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, v. 262, jan./abr. 2013, Rio de Janeiro, p. 11-43, e APOLINÁRIO, Marisa. **O Estado regulador: o novo papel do Estado**: análise da perspectiva da evolução recente do direito administrativo: o exemplo do sector de energia. Coimbra: Almedina, 2016.

aumentar o seu sucesso comercial e, conseqüentemente, a arrecadação para o Estado, aplicada para finalidades sociais. De outro lado, o Estado pretende focar a sua estrutura para realizar suas atribuições mais essenciais, como a execução de programas sociais – muitos dos quais são financiados pela arrecadação dos jogos lotéricos.

A mesma lógica é aplicável aos demais jogos de azar, pois a exploração direta pelo Estado pode dar mais controle a ele na operação, sem que isso signifique o melhor desenvolvimento da atividade, sob qualquer enfoque. O controle e a fiscalização dessas atividades também podem ser plenamente alcançados com a exploração pelos particulares, direta ou indiretamente. É o que será analisado a seguir.

A conclusão que alcançamos é que a exploração dos jogos de azar diretamente pelo Estado não apresenta a capacidade de alcançar os melhores resultados pretendidos com a liberação desse segmento da economia. Logo, seria melhor a sua exploração pela iniciativa privada, direta ou indiretamente.

### 3.2.3 A exploração dos jogos de azar mediante concessão de serviço público

A alternativa à exploração direta do Estado dos jogos de azar qualificados como serviço público é a delegação para a iniciativa privada. O artigo 175 da Constituição Brasileira estabelece que a exploração dos serviços públicos pelos particulares somente pode ser realizada de duas formas: permissão ou concessão de serviço público. Não existe outra forma de prestar os serviços públicos, salvo expressa previsão constitucional.<sup>362 363</sup>

Como bem indica EGON BOCKMANN MOREIRA, trata-se de um sistema de barreira de entrada dos particulares no setor público da economia - equivalente às barreiras de entrada do Estado no setor privado da economia. Tais barreiras são caracterizadas por três níveis de densidade normativa: “*Constituição (define os setores e titularidades, estabelece as barreiras condicionantes); legislação (define as*

<sup>362</sup> COUTO E SILVA, Almiro do, 2009, p. 15.

<sup>363</sup> Sobre a autorização de serviços públicos, conferir: FERRAZ, Sergio; SAAD, Amauri Feres.

**Autorização de serviço público.** São Paulo: Malheiros, 2018, e NESTER, Alexandre Wagner.

NESTER, Alexandre Wagner. **Autorizações de serviços públicos.** Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, 2019.



*técnicas e processos de transposição, outorga competência decisória) e contratos (atos jurídicos plurilaterais)".<sup>364</sup>*

Analisaremos adiante qual é a forma mais adequada de delegação dos jogos de azar enquanto serviço público.

### 3.2.3.1 A inadequação das permissões de serviço público para a delegação dos jogos de azar

A permissão de serviço público é a forma de delegação de serviços público mais adequada para casos em que as exigências de investimentos e de obrigações do particular são menores. Ela foi concebida tradicionalmente como um ato unilateral, precário e personalíssimo, por meio do qual o Estado transfere a um particular o desempenho de determinado serviço, autorizando a cobrança de tarifa. Utilizava-se da permissão quando o Estado não queria constituir direitos em favor do particular e contra ele.<sup>365</sup>

A permissão é atualmente concebida como contrato, que somente pode ser firmado mediante licitação prévia, cuja extinção não é discricionária, devendo ser devidamente fundamentada.<sup>366</sup> Nesse sentido, a Lei 8.987/1995 prevê em seu artigo 2º, IV, que a permissão se trata de delegação de serviço público a pessoa física ou jurídica, mediante licitação e a título precário. Já o seu artigo 40 prevê que a permissão de serviço público é formalizada mediante contrato de adesão, que deverá observar a lei e o Edital da Licitação, reiterando sua precariedade e revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente.

Por isso, ALEXANDRE ARAGÃO aponta como características da permissão: (i) possibilidade de o permissionário ser pessoa física; (ii) inexistência de referência à necessidade de prazo determinado; (iii) ausência de obrigatoriedade de licitação na modalidade concorrência; (iv) qualificação como contratos de adesão; (v) precariedade e revogabilidade unilateral; e (vi) ausência de previsão de permissão de obras públicas.<sup>367</sup>

---

<sup>364</sup> MOREIRA, Egon Bockmann, 2019, p. 31.

<sup>365</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**, 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 775.

<sup>366</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003, p. 109.

<sup>367</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de, 2013, p. 685.



A precariedade e revogabilidade unilateral das permissões de serviço público indicariam a sua utilidade para casos em que a sua extinção não fosse capaz de gerar prejuízos, inexistindo bens a serem revertidos em favor do Estado.<sup>368</sup> Nesse sentido, Marçal JUSTEN FILHO bem diferencia a utilidade da permissão em relação à concessão:

A natureza dos direitos e das obrigações derivados para as partes é incompatível com as peculiaridades da permissão. Quando a Administração necessita (ou pretende) realizar contratação de que derivem direitos e deveres executáveis em longo prazo, com investimentos amortizáveis apenas por meio de exploração do serviço durante período razoável, não se pode cogitar de permissão. A permissão é adequada a situações precárias – justamente por isso é revogável a qualquer tempo. (...) Em síntese, a concessão representa um regime mais estável, com maior segurança especialmente para o concessionário.<sup>369 370</sup>

Por essas características da permissão de serviço público, esse instituto não é adequado para a delegação dos jogos de azar. Isso porque, a exploração dessas atividades exigirá investimentos vultosos, necessários para permitir a exploração da atividade e o cumprimento de diversas obrigações pelo delegatário. Em razão disso, é necessária a utilização de um instrumento jurídico que conceda maior segurança, estabilidade e previsibilidade ao particular, o que mostra a incompatibilidade da permissão de serviço público para a delegação de jogos de azar.

### 3.2.3.2 As espécies de concessão e a compatibilidade da concessão comum para os jogos de azar

Constatado que a delegação dos jogos de azar não pode ser adequadamente realizada por meio de permissão, a única alternativa possível para a sua delegação é por meio de concessão de serviço público.

A concessão é um instrumento jurídico que antecede o próprio direito administrativo e vem sendo utilizada há séculos como recurso para o Estado cumprir suas tarefas, não apenas para prestar serviços públicos.<sup>371</sup> Por sua vez, a concessão

---

<sup>368</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de, 2013, p. 687.

<sup>369</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, 2003, p. 113.

<sup>370</sup> Em sentido contrário, reputando não existir muita diferença entre concessão e permissão, conferir: SCHIRATO, Vitor Rhein, 2012, p. 305.

<sup>371</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Concessões**. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 36.

de serviço público, entendida de modo geral como uma forma de “*gestão de serviços públicos por sujeitos privados*”,<sup>372</sup> consolidou-se no século XX e ingressou no direito brasileiro por herança do direito português.<sup>373</sup>

No início do século XX, a concessão de serviços públicos foi largamente utilizada, especialmente no transporte ferroviário.<sup>374</sup> Após um período de intervenção mais direta do Estado na economia e na prestação de serviços públicos, nos anos 1980 e 1990, as concessões de serviço público ganharam nova força, e vêm sendo utilizadas para a gestão de diversos serviços, como ferrovia, portos, energia elétrica, telecomunicações, dentre outros.<sup>375 376</sup>

Desde então, foi considerável o aprimoramento das concessões e a sofisticação da sua engenharia jurídica e financeira, passando de contratos relativamente mais simples, com poucas cláusulas e muita repetição literal de disposições legais, para contratos complexos, com previsões inovadoras que buscam a melhor forma de se desenvolver infraestrutura e prestar os serviços públicos, irradiando múltiplas relações jurídicas e preveem matrizes de risco e responsabilidades bem delineadas. Assim, as concessões consolidaram-se como importante instrumento de concretização e controle de políticas públicas de longo prazo,<sup>377</sup> por permitir a formulação e implementação de normas regulatórias por meio dos contratos (dimensão reguladora).<sup>378</sup>

Nesse contexto, a Lei 8.987/1995 define que a concessão de serviço público é a delegação da prestação destes serviços à pessoa jurídica, por sua conta e risco, e por prazo determinado, sendo precedida de licitação na modalidade de concorrência, em que a pessoa jurídica deverá demonstrar capacidade para desempenhar as atividades (art. 2º, II). Essa definição, entretanto, é insuficiente para revelar as propriedades da concessão de serviço público. Vamos destacar as

<sup>372</sup> GONÇALVES, Pedro. **A concessão de serviços públicos**. Coimbra: Almedina, 1999, p. 7.

<sup>373</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo, 2015, p. 58 e 75.

<sup>374</sup> COUTO E SILVA, Almiro do, 2009, p. 8.

<sup>375</sup> COUTO E SILVA, Almiro do, 2009, p. 13.

<sup>376</sup> Com esses dados, pretende-se apenas introduzir o tema, sem pretensão de desenvolver o histórico da concessão de serviço público no Brasil. Sobre o tema, consultar: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Concessões**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

<sup>377</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. O contrato administrativo como instrumento de governo. In: GONÇALVES, Pedro (org.). **Estudos de contratação pública**, vol. IV/Cedipre. 1ª Ed. Coimbra: Editora Coimbra, 2013, p. 12.

<sup>378</sup> GONÇALVES, Pedro. **Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 94, 100 e 128.

principais características das concessões de serviço público que são relevantes para o presente trabalho.

Em primeiro lugar, a concessão de serviço público envolve a delegação da prestação do serviço público do Poder Concedente (Administração Pública) para o particular, mas com a manutenção da titularidade estatal do serviço.<sup>379</sup> Com efeito, o Estado permanece com o dever de garantir a prestação do serviço, detendo, conseqüentemente, competências para regular e fiscalizar essa atividade. Apesar de não prestar o serviço, o Estado é juridicamente interessado na sua adequada prestação, haja vista ser a sua obrigação o oferecimento do serviço público.

A segunda característica é que a delegação é realizada por meio de um contrato de concessão, no qual são estabelecidos os direitos e obrigações de cada parte e fixada a matriz de riscos do empreendimento. Esse contrato de concessão tem caráter normativo, por força da previsão do art. 1º, da Lei 8987/1995, reforçando a importância do contrato.<sup>380</sup> É por meio do contrato de concessão que as virtudes da concessão se revelam, pois ele permite arranjos jurídicos sofisticados buscando a melhor conjugação entre todos os interesses envolvidos. Aqui vislumbramos o caráter associativo da concessão consubstanciado na comunhão de interesses do particular com o Estado na busca de uma finalidade comum: obtenção do melhor serviço público possível.<sup>381</sup>

Destaca-se, ainda, que o contrato de concessão, apesar de bilateral,<sup>382</sup> produz efeitos que irradiam múltiplas relações jurídicas em sua execução.<sup>383</sup> Podemos destacar a relação entre a concessionária e terceiros, como usuários, fornecedores e prestadores de serviços. O epicentro de toda essa atividade é o contrato de concessão, cujos efeitos se desdobram nessas relações jurídicas também.

Além disso, é característico da concessão que o concessionário seja remunerado pela prestação do serviço, por meio de pagamento de tarifas dos usuários ou por receitas alternativas, podendo haver cumulação desses tipos de remuneração.<sup>384</sup> A existência da concessão decorre justamente da possibilidade de o

---

<sup>379</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, 2003, p. 55.

<sup>380</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo, 2015, p. 177.

<sup>381</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, 2003, p. 62.

<sup>382</sup> Marçal Justen Filho sustenta a natureza trilateral do contrato de concessão, em que são partes da relação jurídica o Estado, a concessionária e a sociedade civil (JUSTEN FILHO, Marçal, 2003, p. 61-62).

<sup>383</sup> MOREIRA, Egon Bockmann, 2010, p. 98-102.

<sup>384</sup> Sobre a remuneração do concessionário, trataremos com maior minúcia no item 3.4.

particular explorar o serviço público e extrair a sua remuneração desse serviço, integral ou parcialmente. Trata-se de uma mudança da fonte de custeio, que deixa de ser realizada por toda a sociedade por meio de pagamento de tributos e passa a ser feita mediante a exploração do serviço, especialmente através de cobrança de tarifa dos usuários.<sup>385</sup>

Outra marca que distingue a concessão de serviço público de contratos de desembolso é a sua mutabilidade intrínseca. Por se tratar de um contrato de longo prazo que é voltado para uma finalidade de oferecer a prestação do melhor serviço público, ele deve necessariamente ser flexível para se adaptar às exigências fáticas que são impostas pelo passar do tempo, mantendo a sua base objetiva.<sup>386</sup> É impensável que um contrato de longo prazo seja capaz de prever todas as circunstâncias e riscos que poderão impactar a sua execução.<sup>387</sup> Assim, a capacidade de aprendizagem do contrato e a sua necessária mutabilidade são essenciais para assegurar a perenidade do projeto concessionário. Enfim, como bem resume EGON BOCKMANN MOREIRA, nos contratos de concessão de serviço público a segurança decorre da certeza da mudança.<sup>388</sup>

Essa mudança não significa a possibilidade de completa desnaturação do contrato,<sup>389</sup> mas a sua aptidão para se adaptar às mudanças relativas ao serviço que está sendo prestado. O exemplo mais claro para visualizar essa flexibilidade diz respeito a incorporações de inovações tecnológicas e novas formas de prestar o serviço. O contrato deve ser flexível o suficiente para permitir que essas mudanças de tecnologia possam ser incorporadas e aplicadas, de modo a garantir a prestação do melhor serviço público.

O contrato de concessão, contudo, não perdura eternamente. Também é característico dos contratos de concessão a sua temporariedade. Do artigo 2º, inciso II, da Lei 8.987/1995 extrai-se que a concessão terá prazo determinado, ainda que a lei não fixe limite para esse período contratual. O prazo é um elemento de suma relevância dos contratos de concessão, pois ele influenciará na remuneração total que o particular conseguirá obter com a concessão para amortizar seus investimentos e

---

<sup>385</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, 2003, p. 70.

<sup>386</sup> MOREIRA, Egon Bockmann, 2010, p. 39.

<sup>387</sup> GARCIA, Flávio Amaral, 2019, p. 147.

<sup>388</sup> MOREIRA, Egon Bockmann, 2010, p. 37.

<sup>389</sup> MOREIRA, Egon Bockmann, 2010, p. 45.

remunerar seu capital, sendo parâmetro para estabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.<sup>390</sup>

Ademais, a delegação de serviço público por concessão envolve necessariamente a distribuição de riscos entre o Poder Concedente e o concessionário. A Lei 8.987/1995 utiliza inadequadamente a fórmula de que o contrato de concessão seria explorado por conta e risco do concessionário, o que evidentemente não é uma solução adequada nem o que ocorre na prática. Não existe uma transferência integral dos riscos ao concessionário, mas uma adequada distribuição destes pelo contrato e de acordo com a capacidade de cada parte de gerenciá-los.<sup>391 392</sup>

Por fim, por expressa previsão do art. 175 da Constituição Federal, a formalização do contrato de concessão é obrigatoriamente precedida de uma licitação pública na qual os candidatos à concessão deverão demonstrar a capacidade para desempenhar o serviço público e disputarão objetivamente pelo direito de firmar o contrato de concessão.<sup>393</sup>

Estando definidas as características gerais das concessões de serviço público, passa-se à distinção entre as espécies de concessões existentes no direito brasileiro. Existem duas espécies gerais de concessões de serviço público no direito brasileiro, a concessão comum e a concessão patrocinada.

A concessão comum é o modelo mais usual de concessão de serviço público, disciplinada pela Lei 8.987/1995 e pela Lei 9.074/1995. É marcada pelas características destacadas acima e se distingue por ter sua remuneração atrelada diretamente ao serviço, por meio de pagamento de tarifas pelos usuários do serviço, que pode ser complementada ou substituída por receitas alternativas. Em regra, não há remuneração pelo Poder Concedente, ainda que isso possa acontecer por meio de subsídios.<sup>394</sup> Além disso, a concessão comum não possui prazo máximo fixado em lei, o que não exclui a necessidade de um prazo determinado previamente em contrato, que deve ser estipulado de acordo com o necessário para o cumprimento do

---

<sup>390</sup> GARCIA, Flávio Amaral, 2019, p. 33.

<sup>391</sup> PEREZ, Marcos Augusto. **O risco no contrato de concessão de serviço público**. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 131.

<sup>392</sup> Voltaremos a tratar especificamente do tema dos riscos no item 3.5.

<sup>393</sup> Trataremos desse tema no item 3.4.

<sup>394</sup> SCHWIND, Rafael Wallbach. **Remuneração do concessionário**: concessões comuns e parcerias público-privadas. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 208.

pactuado, com a devida amortização de investimentos e remuneração do capital.<sup>395</sup> Por fim, ela deve ser precedida de licitação realizada na modalidade de concorrência.

Já a concessão patrocinada é uma espécie de contrato de Parceria Público-Privada introduzida pela Lei 11.079/2004,<sup>396</sup> que foi editada com a intenção de ampliar a utilização do modelo concessionário para abranger novos objetos.<sup>397</sup> A concessão patrocinada pode ter por objeto obra pública ou serviço público, sendo caracterizada por envolver o pagamento crônico de contraprestação pecuniária pelo Poder Concedente em adição à remuneração habitual do concessionário.<sup>398</sup> Assim, por meio dessa concessão, o poder público pretende dividir os custos de implantação de infraestruturas com o concessionário, cujos custos não poderiam ser arcados individualmente por nenhum dos dois.<sup>399</sup>

Por essa característica da sua remuneração, a concessão patrocinada possui um caráter residual, de modo que sempre que o projeto concessionário puder ser remunerado sem contrapartidas financeiras públicas, deverá ser preferencialmente utilizada a concessão comum.<sup>400</sup> Em razão disso, ela destina-se àqueles serviços públicos que não geram receita suficiente para seu autofinanciamento.

Ainda, a concessão patrocinada tem valor mínimo estimado do contrato de R\$ 10 milhões e prazo de vigência que deve variar entre cinco e trinta e cinco anos (art. 2º, §4º, I, e art. 5º, I, da Lei 11.079/2004). As parcerias público-privadas possuem algumas distinções que não interessam para o fim da presente dissertação.<sup>401</sup>

Importante anotar que a Lei 11.079/2004 também prevê a concessão administrativa, mas não se trata de concessão de serviço público, mas de contrato de prestação de serviços em que a Administração Pública é usuária direta ou indireta, como bem delimita o §2º, do art. 2º, do citado diploma legal. Esse tipo de concessão

<sup>395</sup> MOREIRA, Egon Bockmann, 2010, p. 134.

<sup>396</sup> A Lei de 11.079/2004 formalizou mais duas espécies de concessões no Brasil, denominando-as de contratos de PPP, conforme: MONTEIRO, Vera. **Concessão**. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 141.

<sup>397</sup> GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Parceria público-privada**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 21.

<sup>398</sup> Art. 2º, §1º, da Lei 11.079/2004: § 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

<sup>399</sup> GARCIA, Flávio Amaral. **Concessões, parcerias e regulação**. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 40.

<sup>400</sup> GARCIA, Flávio Amaral, 2019, p. 41.

<sup>401</sup> Sobre o assunto, conferir especialmente: GUIMARÃES, Fernando Vernalha, 2013; GARCIA, Flávio Amaral, 2019; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo, 2015; e JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (coord.). **Parcerias público-privadas: reflexões obre os 10 anos da Lei 11.079/2004**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.



envolve o fornecimento de infraestrutura aliado à prestação de serviços.<sup>402</sup> Por não ser concessão de serviço público, sua análise foge ao escopo do presente trabalho.

Feita essa análise sobre a espécies de concessão de serviço público, vamos enfrentar o regime de exclusividade ou de competitividade a que elas podem se submeter.

### 3.2.3.3 As duas formas de delegar: com ou um sem competitividade

As concessões de serviço público podem ser delegadas em regime de exclusividade (monopólio<sup>403</sup>) ou regime de competição (livre iniciativa). A questão da exclusividade na prestação dos serviços públicos era tradicionalmente levantada como uma das características intrínsecas dessas atividades, que seriam prestadas diretamente pelo Estado sem se sujeitar à livre iniciativa.<sup>404</sup> Todavia, esse conceito foi superado, como visto acima, e hoje é plenamente admitida a prestação de serviços públicos em regime de competição e livre iniciativa.<sup>405</sup>

Conforme leciona VITOR SCHIRATO, a prestação dos serviços públicos em regime de competição é uma decorrência do princípio constitucional da ordem econômica da livre iniciativa, que deve ser restringido apenas excepcionalmente, e da ausência de regras constitucionais que determinam a exclusividade na prestação de serviços públicos.<sup>406</sup>

Nesse sentido, o art. 16 da Lei 8.987/1995 prevê que os serviços públicos não serão concedidos em regime de exclusividade, assegurando o direito dos usuários de utilizar os serviços com liberdade de escolha entre vários prestadores (art. 7º, II, da Lei de Concessões). Essa decisão diz respeito à natureza do serviço e o seu modo de prestação ideal.<sup>407</sup> Com efeito, somente haverá a exclusividade e o monopólio

---

<sup>402</sup> GARCIA, Flávio Amaral, 2019, p. 42.

<sup>403</sup> Reitera-se a observação feita no capítulo 2, de que usamos o termo corrente de monopólio para dizer serviço exclusivo. Todavia, no julgamento a respeito da constitucionalidade do “monopólio” da ECT, o STF distinguiu monopólio de exclusividade, pois monopólio somente existiria nas atividades econômicas privadas, enquanto nos serviços públicos, haveria o privilégio da exclusividade na sua prestação, confira-se: BRASIL. STF. ADPF 46, rel. p/ acórdão Min. Eros Grau, j. em 05/08/2009, p. 89-90.

<sup>404</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de, 2013, p. 390.

<sup>405</sup> O tema discutido aqui é a competição no mercado e não pelo mercado. Esta última ocorre mesmo que a prestação se dê em regime de exclusividade, já a competição no mercado realiza-se principalmente se houver mais de um agente explorando a atividade.

<sup>406</sup> SCHIRATO, Vitor Rhein. Concorrência na prestação dos serviços públicos e seus limites. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, ano 18, n. 71, jul./set. 2020, Belo Horizonte, p. 223.

<sup>407</sup> COUTO E SILVA, Almiro do, 2009, p. 16.



quando for impossível o seu desempenho em regime de competição, por motivos técnicos ou econômicos.<sup>408</sup>

A competição será tecnicamente inviável quando dois ou mais sujeitos não puderem desenvolver a mesma atividade. Economicamente será descabida a competição se a prestação dos serviços por mais de um agente não permitir a obtenção de resultados que permitam a manutenção dos serviços. Trata-se do monopólio natural.<sup>409</sup>

A prestação dos serviços públicos em regime de concorrência não é desprovida de sentido, ela é um instrumento para a realização eficiente dos objetivos dos serviços públicos.<sup>410</sup> Isso porque, em teoria, o aumento do número de competidores acarreta a necessidade de maior esforço entre eles para oferecer bens e serviços de maior qualidade e menores preços.<sup>411</sup> Consequentemente, o usuário de serviços ganhará tanto em qualidade quanto em quantidade. Assim, a instituição da concorrência nos serviços públicos deve buscar a concretização dessas possíveis vantagens, que implicarão a prestação de serviços melhores e mais baratos. Porém, se as finalidades buscadas pelo serviço público não puderem ser alcançadas por causa da concorrência, ela deverá ser afastada.<sup>412</sup>

A implementação da concorrência na prestação dos serviços públicos pode se dar de variadas formas, destacando-se especialmente a diferença da instituição de concorrência quando todos os agentes são submetidos ao mesmo regime jurídico e quando há assimetria de regimes regulatórios.

A assimetria de regimes jurídicos ocorre quando agentes econômicos desempenham a mesma atividade, mas submetidos a regimes distintos.<sup>413 414</sup> Isto é, a qualificação da atividade como serviço público não proíbe que a mesma atividade seja explorada em regime jurídico distinto.<sup>415</sup> Por exemplo, no setor de portos, temos

---

<sup>408</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, 2003, p. 40.

<sup>409</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, 2003, p. 40.

<sup>410</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de, 2013, p. 402.

<sup>411</sup> SCHIRATO, Vitor Rhein, 2012, p. 146.

<sup>412</sup> SCHIRATO, Vitor Rhein, 2012, p. 160.

<sup>413</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de, 2013, p. 414.

<sup>414</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; ZAGO, Marina Fontão. Limites das assimetrias regulatórias e contratuais: o caso dos aeroportos. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, v.277, n. 1, jan./abr. 2018, p. 181-186.

<sup>415</sup> SCHIRATO, Vitor Rhein, 2012, p. 288.

terminais portuários submetidos ao regime público e outros submetidos ao regime privado, dependendo da sua localização dentro ou fora do porto organizado.<sup>416</sup>

Já a hipótese de prestação de serviços públicos sem assimetria de regimes se dá quando todos os sujeitos estão submetidos ao mesmo regramento regulatório e não há a livre entrada de novos agentes. Também ocorre essa situação quando diversos agentes submetidos ao mesmo regime concorrem com outros agentes sujeitos a regime jurídico diverso. Essa hipótese é típica de quando é necessário que os agentes estejam submetidos a regimes jurídicos idênticos.<sup>417</sup>

Além disso, a submissão de concessão de serviços públicos a um regime de competição gera efeitos nesses contratos, especialmente, quanto à política tarifária, ao regime de bens e a relação da concessionária com o poder concedente.<sup>418</sup> Em primeiro lugar, é necessária a utilização de instrumentos de flexibilidade tarifária em substituição ao modelo de tarifa imposta pelo Estado, o que permitirá que os agentes ofereçam preços competitivos aos usuários. Em segundo, a existência de competição poderá ensejar o compartilhamento de bens e infraestrutura dos bens afetos à concessão com outras concessionárias, para viabilizar a existência de competição sem a duplicação de infraestrutura. Em terceiro, quanto maior competitividade, menores deverão ser os poderes exorbitantes delegados aos concessionários.<sup>419</sup>

Em razão da relevância social, juridicamente reconhecida, das atividades qualificadas como serviço público, deve-se ter cautela quanto a algumas possíveis consequências da inclusão do regime de competição que podem afetar o controle e a qualidade dos serviços prestados, tais como: (i) assimetria informacional, consistente no fato de os agentes econômicos possuírem mais informações sobre sua atividade do que os reguladores, dificultando o controle da atividade; (ii) tendência dos agentes explorarem as parcelas mais lucrativas do mercado, dificultando a universalização e

---

<sup>416</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; CAGGIANO, Heloisa Conrado. Regulação e delimitação de regimes jurídicos – caso “portos públicos e privados”: acórdãos ns 402/2013 e 989/2017, TCU. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MOREIRA, Egon Bockmann; GUERRA, Sérgio. **Dinâmica da regulação**: estudos de casos da jurisprudência brasileira a convivência dos tribunais e órgãos de controle com agências reguladoras, autoridade da concorrência e livre iniciativa. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 50.

<sup>417</sup> SCHIRATO, Vitor Rhein, 2012, p. 280.

<sup>417</sup> SCHIRATO, Vitor Rhein, 2012, p. 280.

<sup>418</sup> SCHIRATO, Vitor Rhein, 2012, p. 300.

<sup>419</sup> SCHIRATO, Vitor Rhein, 2012, p. 300-303.

igualdade na prestação do serviço; (iii) excesso de competição pode aumentar o custo fixo e implicar aumento das tarifas pagas pelos usuários, dentre outros.<sup>420</sup>

Esses possíveis efeitos da instauração de competição na prestação de serviços públicos devem ser levados em conta pelos reguladores, de modo a permitir a criação de regras que permitam a sua mitigação – ainda que seja impossível suprimir em absoluto todos esses efeitos, pois são decorrências naturais da competição.

Feitas essas considerações, devemos analisar qual seria o modelo mais adequado para a concessão de jogos de azar.

#### 3.2.3.4 A alternativa possível de concessão de jogos de azar com competitividade

Do exposto, no caso de ser o jogo de azar qualificado como serviço público, podemos concluir que a forma mais adequada de realizar a sua delegação é por meio de concessão comum em um ambiente de competitividade.

Primeiramente, os jogos de azar somente podem ser delegados por meio de uma concessão comum e não de concessão patrocinada, pois, nessa atividade econômica não há nenhuma espécie de remuneração do concessionário por parte do Poder Concedente – o que será explorado no item 3.4 abaixo.

A lógica financeira da liberação de quaisquer jogos de azar é justamente a arrecadação de dinheiro para o Estado. Aqui identificamos duas peculiaridades dos jogos de azar. A primeira delas consiste em não se tratar de um serviço imprescindível para a sociedade, pois não é necessário para garantir a existência digna dos cidadãos. Consequentemente, o Estado não tem a necessidade de prover esse serviço – o que coloca em dúvida a própria qualificação dessa atividade como serviço público, como exposto acima. Por esse motivo, é incompatível que a sua prestação seja realizada mediante contraprestações públicas, pois ela não é imprescindível para a manutenção a atividade.

A segunda peculiaridade reside no fato de que os jogos de azar são uma atividade potencialmente lucrativa. Inclusive, o principal interesse na sua liberação é a geração de receitas, seja para embolso direto pelos cofres públicos, seja para investimentos realizados pelos concessionários de jogos de azar. O que significa que a sua exploração não depende de receitas públicas. Mais do que isso, se a exploração

---

<sup>420</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de, 2013, p. 400.

se torna deficitária, a solução não é a sua garantia mediante repasse de verbas públicas, mas a alteração de normas regulatórias onerosas para as concessionárias ou, em último caso, a extinção da concessão.

Isso posto, fica evidente que a lógica financeira da exploração de jogos de azar torna essa atividade incompatível com o regime da concessão patrocinada. Os jogos de azar são explorados para gerar receita para o Estado e não o inverso. Tanto é assim que em nenhum dos sistemas jurídicos estrangeiros analisados que delegam os jogos de azar para a iniciativa privada mediante concessão há a previsão de pagamento contraprestação pública para o concessionário. Em todos eles, sempre há pagamento das concessionárias para o Estado. Ou seja, a liberação e regulação dos jogos de azar sempre tem como um dos objetivos a arrecadação fiscal para o Estado.

Inviável a concessão patrocinada, resta o regime da concessão comum, o qual possui flexibilidade suficiente para instrumentalizar a delegação de jogos de azar para os particulares, na medida em que admite que seja conferida certa liberdade para o concessionário, desde a concepção do projeto, passando pela estruturação dos investimentos e a forma de obter receitas alternativas para o projeto.<sup>421</sup> Com isso, queremos dizer que as peculiaridades dos jogos de azar podem muito bem ser contempladas em uma modelagem contratual de concessão comum adequada.

Em segundo lugar, o regime ideal para delegação dos jogos de azar é de competitividade e não de exclusividade. Como visto, a competição deve ser afastada somente quando for inviável técnica e economicamente, e não é isso o que ocorre no caso concreto.

Sob o ângulo técnico, não existe nenhum impedimento para que mais de um operador explore os jogos de azar em regime de competição. É perfeitamente possível que diversos agentes operem na mesma localidade, inclusive na mesma rua,<sup>422</sup> competindo entre si por meio do oferecimento dos melhores serviços. A competição também é viável economicamente, em regra. Se os concessionários não tiverem que suportar ônus desproporcionais, o potencial lucrativo da exploração dos jogos de azar não impede o regime de concorrência. Importante, portanto, que a regulação seja proporcional e submetida a constantes avaliações de impacto. Afinal, a imposição de

---

<sup>421</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo, 2015, p. 182.

<sup>422</sup> É o que ocorre no caso da famosa Las Vegas Strip, no Estado de Nevada – EUA.

exigências que gerem custos para os operadores pode afetar a saúde financeira e colocar a competição em risco.

Nesse ponto, destacamos que a experiência internacional exposta no capítulo precedente revela que as jurisdições que adotam sistemas com maior competição também apresentam os melhores resultados do setor, como são os casos de Nevada e Peru. Pelas particularidades do segmento dos jogos de azar, a competição, em regra, contribui para a expansão e aprimoramento da atividade.

Além disso, a restrição à competitividade na prestação de serviços públicos somente pode ser realizada quando for necessária, adequada e proporcional para a melhor prestação do serviço. Isto é, quando for medida que viabilizará a universalidade, continuidade e modicidade tarifária.<sup>423</sup> Ocorre que é desnecessária a restrição da competitividade para alcançar a melhor prestação dos serviços de jogos de azar – até porque a exploração dos jogos de azar não é nem mesmo compatível com a universalidade, continuidade e modicidade tarifária. Assim, é desproporcional a restrição da competitividade na prestação dos jogos de azar.

Com efeito, a melhor solução na hipótese de eventual delegação de jogos de azar qualificados como serviço público deve ser realizada em regime de competição e não de monopólio. Nesse sentido, a Lei 13.756/2018, que aprovou as apostas esportivas de quota fixa, já prevê que essa modalidade lotérica de jogos de azar deverá necessariamente ser explorada em ambiente concorrencial.<sup>424</sup> Reputamos que essa também é a melhor solução para os demais tipos de jogos de azar.

Feita essa conclusão, devemos desenvolver brevemente algumas hipóteses de como poderia se dar esse regime de competição. Para tanto, partimos dos dois extremos possíveis. De um lado, temos a situação em que não existe competição em absoluto, quando os operadores de jogos de azar o fazem em regime de monopólio jurídico. É o caso de Portugal, em que os cassinos possuem monopólio em suas respectivas áreas. De outro lado, temos a hipótese em que não existe nenhuma restrição relevante de entrada no mercado, podendo operar todos aqueles que atenderem os requisitos legais, sem limitações de quantidade ou de área. As possíveis

---

<sup>423</sup> SCHIRATO, Vitor Rhein, 2020, p. 227.

<sup>424</sup> Art. 29, § 2º A loteria de apostas de quota fixa será autorizada ou concedida pelo Ministério da Fazenda e será explorada, exclusivamente, em ambiente concorrencial, com possibilidade de ser comercializada em quaisquer canais de distribuição comercial, físicos e em meios virtuais.

hipóteses de um ambiente competitivo inserem-se entre esses dois extremos, incluindo o extremo de absoluta liberdade e excluindo aquele de monopólio.

Podemos citar como modelo mais básico de competição aquele em que as concessões são realizadas sempre com mais de um operador para determinada localidade. Desse modelo básico, é possível variar a intensidade de competição de acordo com a quantidade de operadores que serão admitidos e em quais locais eles poderão explorar os jogos de azar.

Assim, pode-se cogitar a hipótese de se autorizar a legalização dos jogos de azar apenas para determinadas zonas de jogos, que pode se limitar a apenas uma. Todavia, dentro da zona de jogos, pode-se buscar implementar competição entre operadores, de modo que não exista um monopólio da atividade naquela área e os concessionários concorram entre si – é o que ocorre de forma parcial em Macau nos dias de hoje.

Por exemplo, seria possível criar três zonas de jogos em áreas turísticas no Brasil e em cada área fazer a delegação para dez concessionárias.<sup>425</sup> Haveria a competição imediata dentro das zonas de jogos e, também, das zonas entre si. Apesar de ainda haver sérias limitações de entrada no setor, seria possível criar um ambiente competitivo, de modo a impulsionar a atividade.

É necessário, entretanto, ter cautela para que o ambiente competitivo não seja frustrado pela existência de poucos operadores. Certamente, a criação de apenas uma zona de jogo com somente duas concessionárias para atender a demanda turística externa e os usuários brasileiros é insuficiente. Afinal, essa competição entre apenas duas operadoras não criará os incentivos necessários para produzir os efeitos almejados por meio da instauração de uma concorrência. Diante disso, é imprescindível que se faça um estudo econômico de demanda e potencial retorno comercial da atividade, a fim de se definir quantas zonas de jogos são necessárias e quantos operadores em cada zona.<sup>426</sup> Além disso, a demanda deve ser continuamente monitorada e avaliada, de modo a permitir a criação de novas zonas de jogos e a liberação de novos operadores.

---

<sup>425</sup> Os números são meramente hipotéticos, havendo uma infinidade de possibilidades de arranjos, que devem ser pensados de acordo com critérios técnicos e econômicos e devem ser objeto de estudos e planejamento da Administração Pública.

<sup>426</sup> A tecnicidade própria dessa decisão demonstra a incompatibilidade da sua definição diretamente pela lei e sua adequação para decisões técnicas de órgãos reguladores independentes. Isso será explorado no item 3.6 abaixo.

Outra hipótese seria a concessão de jogos de azar para alguns operadores, sem limitações de locais ou de estabelecimentos, seguindo o modelo de Macau. Assim, por exemplo, pode-se realizar a outorga de vinte concessões para todo território nacional, sendo que as concessionárias poderão instalar quantos estabelecimentos quiserem e nos locais em que tiverem mais interesse. Esse modelo exige um controle prévio do agente regulador antes da abertura de cada estabelecimento, mas confere maior liberdade entre as concessionárias para investirem em novas oportunidades para o desenvolvimento dos jogos de azar.

Por fim, cogitamos um modelo aberto em que todos os interessados que preencherem os requisitos previstos no Edital da licitação podem receber a concessão de jogos de azar, para explorar a atividade com relativa liberdade. Seria um modelo em que não haveria competição para a concessão do serviço, nem exclusão da contratação de interessados aptos. Consequentemente, a licitação seria inexigível porque não haveria competição.<sup>427</sup> Essa hipótese pode gerar mais controvérsias, pois subverte a lógica tradicional de que as concessões são precedidas de licitação, em que deve haver disputa de propostas econômicas entre os interessados para o recebimento da outorga.

Ressalta-se, porém, que não existe nenhuma vedação para a realização de contratação direta de concessão por inexigibilidade, desde que atendidos os requisitos legais.<sup>428</sup> Nessa hipótese, a licitação seria inexigível justamente pela ausência de competição, pois o mercado estaria aberto para todos aqueles que atendessem aos requisitos legais. Toda empresa interessada que atendessem aos requisitos legais e regulamentares, seria contratada. Nesse caso, a contratação deve ser precedida de um processo administrativo equivalente a um credenciamento, que é adequado para a contratação nas hipóteses em que não existe exclusão de interessados.<sup>429</sup> Esse processo seria voltado para aferir se o interessado atende aos requisitos legais e, ao final, assinar o contrato de concessão. É imprescindível que esse processo, caso adotado, seja devidamente disciplinado pela regulação.

Essa última hipótese substitui a opção do Estado em receber as melhores propostas financeiras por um número reduzido e certo de concessões, para uma

---

<sup>427</sup> CAMAROSANO, Márcio. Inexigibilidade de licitação – conceito e preconceito. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, ano 15, n. 170, Belo Horizonte, fev. 2016, p. 61.

<sup>428</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, 2003, p. 284.

<sup>429</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, 2016, p. 77.



alternativa em que se terá uma quantidade muito maior de concessionárias operando a atividade. A decisão a respeito de qual opção é melhor deve ser baseada em critérios econômicos, de identificar em qual modelo o Estado será capaz de arrecadar mais receitas com a exploração da atividade – sendo esse o objetivo principal da regulação dos jogos de azar.

Registre-se que o modelo aberto revela uma aproximação entre o regime de concessões do regime de autorização, pois suprimiria a disputa em um procedimento competitivo para a entrada no mercado e deixaria de excluir interessados aptos em desenvolver a atividade. A vantagem seria a capacidade de produzir mercados mais abertos à competição, com maior capacidade de desenvolver plenamente o potencial do setor dos jogos de azar.

Ademais, é importante destacar que essa decisão pode variar em cada Estado, sendo perfeitamente possível que um modelo seja adequado para uma localidade e inadequado para outra. Por isso, reforça-se a importância de um estudo técnico de viabilidade econômica de cada projeto.

Essas são algumas das opções de estruturação das concessões de jogos de azar em regime de competição, que vislumbramos como a forma mais adequada de atingir os objetivos perseguidos por meio da liberação dessas atividades. A escolha entre elas conterà, inevitavelmente, uma alta carga política, mas também um conteúdo econômico de especial relevância.

Indicada a melhor forma de se delegar os jogos de azar enquanto serviços públicos, passemos a aprofundar como essa atividade poderia ser explorada se ela não fosse qualificada como serviço público.

#### 3.2.4 A legalização dos jogos de azar como atividade econômica privada e a sua regulação pelo estado

Uma opção completamente distinta de liberação de jogos de azar pode ocorrer se eles forem legalizados como atividade econômica privada, sem a qualificação de serviço público. Pelas razões já expostas acima, entendemos que essa seria a opção mais adequada porque a exploração de jogos de azar não tem relação direta com o atendimento a nenhum direito fundamental.

As consequências principais de os jogos de azar serem liberados como atividade econômica, sem ser serviço público, são a ausência de titularidade estatal,

a submissão ao regime de direito privado e a desnecessidade de um título autorizador para ingresso no mercado. Os jogos de azar estariam inseridos no setor privado da economia e submetidos aos princípios e regras de direito privado, especialmente a livre iniciativa, nos termos do artigo 170 da Constituição Federal.

Isso não significa, entretanto, que a atividade seria imune a interferência estatal, se necessário. O que muda é o porquê e a forma como o Estado pode afetar a atividade. Ele não o faria por ser titular da atividade e para se desincumbir da sua obrigação de prover o serviço público, mas pela necessidade de evitar e mitigar danos sociais decorrentes da exploração da atividade econômica, bem como para alcançar finalidades públicas. Assim, por meio da atividade de regulação de uma atividade privada, o Estado busca atingir essas finalidades coletivas.<sup>430</sup>

Primeiramente, precisamos definir o que é a regulação para fins do presente trabalho. Apesar de ser um conceito polissêmico e com diversas discussões, adotamos o conceito de que a regulação é o “*condicionamento, coordenação e disciplina da atividade privada*”<sup>431</sup>. Trata-se de uma espécie de intervenção estatal em determinada atividade para orientar comportamento de agentes econômicos para a obtenção de resultados positivos para a sociedade.<sup>432</sup> <sup>433</sup> Enfim, é uma forma de buscar a alteração de comportamento dos outros, de acordo com critérios técnicos, para produzir determinado resultado.<sup>434</sup>

Esse conceito de função regulatória e competência do Estado para exercê-la encontra fundamento no artigo 174 da Constituição Federal, que prevê que o Estado tem a obrigação de atuar de forma a promover as funções de fiscalização, incentivo e

---

<sup>430</sup> FREITAS, Juarez. Regulação administrativa e principais vieses. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 16, n. 63, jan./mar. 2016, Belo Horizonte, p. 93-105.

<sup>431</sup> OLIVERA, Rafael Carvalho Rezende. **Novo perfil da regulação estatal**: administração pública de resultados e análise de impacto regulatório. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 137.

<sup>432</sup> GARCIA, Flávio Amaral, 2019, p. 81.

<sup>433</sup> De modo similar, Floriano Marques Neto define regulação como sendo “*a atividade estatal mediante a qual o Estado, por meio de intervenção direta, condiciona, restringe, normatiza ou incentiva a atividade econômica de modo a preservar a sua existência, assegurar o seu equilíbrio interno ou atingir determinados objetivos públicos como a proteção de hipossuficiências ou a consagração de políticas públicas*” (MARQUES NETO, Floriano de Azevedo, 2002, p. 14).

<sup>434</sup> WINDHOLZ, Eric; HODGE, Graeme A. Conceituando regulação social e econômica: implicações para agentes reguladores e para a atividade regulatória atual, **Revista de Direito Administrativo – RDA**, Rio de Janeiro, v. 264, set./dez. 2013, p. 22. Fábio Nusdeo define a regulação como “um processo pelo qual restrições são impostas às escolhas dos agentes por uma entidade não diretamente envolvida nas atividades daqueles” (NUSDEO, Fábio. A crise da regulação e a autorregulação. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, ano 16, n. 64, Belo Horizonte, out./dez. 2018, p. 34).

planejamento das atividades econômicas.<sup>435</sup> Trata-se, portanto, de função essencialmente distinta da regulação administrativa prevista no artigo 84, inciso IV, da Constituição Federal, por meio da qual o chefe do Poder Executivo possui autorização para regulamentar a fiel execução da lei.

As finalidades perseguidas por meio da regulação são, geralmente, divididas em econômicas e não econômicas (ou regulação social<sup>436</sup>).<sup>437</sup> A regulação por razões econômicas serve, essencialmente, para corrigir falhas de mercado, como monopólios, bens públicos, externalidades e assimetria de informações.<sup>438</sup> Essa regulação é baseada na concorrência e eficiência.<sup>439</sup> Já a regulação não econômica, ou denominada social por alguns autores, busca a efetivação de direitos fundamentais, possuindo caráter redistributivo porque busca diminuir desigualdades sociais.<sup>440</sup> Ou, de modo mais simples, podemos dizer que a regulação por razões não econômicas é aquela cuja preocupação “*transcende aspectos de eficiência pura*”, tendo como exemplos a estipulação de regras para garantir obrigações de fornecimento, continuidade e universalização, para assegurar qualidade do serviço e proteger consumidores vulneráveis.<sup>441</sup> Ou seja, essa regulação busca a promoção do desenvolvimento e a concretização do Estado de índole social previsto na Constituição Federal.<sup>442</sup>

Assim, a regulação pode incidir sobre quaisquer atividades econômicas que exijam essa atuação estatal, sendo serviço público ou não. A regulação sobre serviços públicos pode ser distinguida pela submissão a regimes jurídicos especiais, com incidência de normas de direito público – como visto acima. Por sua vez, a regulação de atividades econômicas privadas deve estar em consonância com o regime de direito privado, orientado pelo princípio constitucional da livre iniciativa.

---

<sup>435</sup> GUERRA, Sérgio. Regulação estatal e novas tecnologias, **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 18, n. 100, nov./dez. 2016, p. 201, e MARQUES NETO, Flávio de Azevedo. Regulação estatal e autorregulação na economia contemporânea. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, ano 9, n. 33, Belo Horizonte, jan./mar. 2011, p. 6.

<sup>436</sup> WINDHOLZ, Eric; HODGE, Graeme, 2013, p. 25.

<sup>437</sup> COUTINHO, Diogo R., 2014, p. 100.

<sup>438</sup> OLIVERA, Rafael Carvalho Rezende, 2015, p. 41.

<sup>439</sup> WINDHOLZ, Eric; HODGE, Graeme, 2013, p. 26.

<sup>440</sup> OLIVERA, Rafael Carvalho Rezende, 2015, p. 43.

<sup>441</sup> COUTINHO, Diogo R., 2014, p. 101.

<sup>442</sup> BAPTISTA, Patrícia. A evolução do Estado regulador no Brasil – Desenvolvimento, globalização, paternalismo e judicialização. **Fórum Administrativo – FA**, ano 15, n. 175, Belo Horizonte, set. 2015, p. 61.

A regulação é concretizada por meio da implementação de uma estrutura destinada à regulação,<sup>443</sup> que é responsável por editar normas, realizar a sua implementação e fiscalizar o seu cumprimento, inclusive mediante o sancionamento de infrações.<sup>444</sup> Isto é, a regulação ocorre por meio da instauração de normas, para estabelecer as regras de conduta, de modo a buscar que as ações futuras obedeçam às normas, por meio de prefixação de vantagens ou punições.<sup>445</sup>

DIOGO COUTINHO apresenta um interessante rol de instrumentos para alcançar as finalidades perseguidas pela regulação. O mais relevante para o nosso estudo é a realização de regulação por incentivos econômicos para buscar maior eficiência, o monitoramento de obrigações assumidas pelas empresas, o estabelecimento de metas e critérios de avaliação de performance, o recebimento e processamento de reclamações e a adoção de metas e princípios de proteção do consumidor.<sup>446</sup>

Esses instrumentos podem ser enquadrados em seis categorias de ferramentas regulatórias: (i) econômicas, como o controle de preços; (ii) transacionais, o que pode ser identificado na influência de comportamentos por meio de contratos; (iii) de autorização, como exigências de registro e licenças; (iv) informacionais, por exemplo, a rotulagem de produtos; (v) estruturais, de projeto físico; e (vi) legais, por meio de leis e normas.<sup>447</sup>

Portanto, a regulação estatal da economia pode ocorrer por motivos diversos e mediante variados instrumentos. A intensidade e a abrangência dessa regulação em cada setor econômico variam de acordo com o que é necessário para alcançar as finalidades perseguidas com essa intervenção.<sup>448</sup> Assim, a regulação encontra limites no princípio constitucional da livre iniciativa, que somente pode ser restringindo de forma excepcional, nos casos de absoluta necessidade para a consecução de finalidades públicas.<sup>449</sup> Em decorrência do princípio da livre iniciativa, existe um direito

---

<sup>443</sup> A questão da estrutura será analisada no item 3.6 abaixo.

<sup>444</sup> OLIVERA, Rafael Carvalho Rezende, 2015, p. 137.

<sup>445</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. Qual é o futuro do direito da regulação no Brasil? In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (org.). **Direito da regulação e políticas públicas**. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 111 e 113.

<sup>446</sup> COUTINHO, Diogo R., 2014, p. 100-101.

<sup>447</sup> WINDHOLZ, Eric; HODGE, Graeme, 2013, p. 23.

<sup>448</sup> GUERRA, Sérgio, 2016, p. 207.

<sup>449</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. Uber, Whatsapp, Netflix: os novos quadrantes da publicatio e da assimetria regulatória. In: FREITAS, Rafael Vêras de; RIBEIRO,

subjetivo à entrada e permanência no mercado, não sendo necessário um título constitutivo para tanto, ainda que o exercício da atividade seja condicionado à obtenção de uma autorização.<sup>450</sup>

Ademais, a existência de regulação estatal sobre determinado setor da economia possui três efeitos principais. Em primeiro lugar, a regulação pode exigir o atendimento a determinados requisitos para que seja concedida autorização para o desempenho da atividade econômica, que não poderá ser desempenhada livremente e independente de autorização. Apesar de mantida a livre iniciativa e não haver, em regra, restrições quantitativas de acesso ao mercado regulado, isto é, limitação do número de operadores, existe a necessidade do cumprimento de requisitos regulatórios para que o particular possa atuar nesse mercado. Por isso, pode ser necessária a obtenção de autorização para o exercício da atividade privada. Importante destacar que essa autorização é declaratória e não constitutiva, pois ela apenas reconhece que o particular pode desenvolver atividade econômica que a Constituição já o autoriza a realizar, distinguindo-se da autorização constitutiva prevista no art. 21 da Constituição Federal, por exemplo.<sup>451</sup>

Em segundo lugar, a atividade privada será funcionalizada e condicionada ao cumprimento das normas estabelecidas pelo regulador. Ou seja, o particular não poderá exercer a sua atividade livremente, obrigando-se ao cumprimento das normas regulatórias. Em último lugar, o particular submete-se ao constante controle e fiscalização de suas atividades pelos órgãos reguladores, que poderão, inclusive, impor sanções pelo descumprimento destas normas.

Diante disso, passamos a analisar a possibilidade de os jogos de azar serem liberados como atividade privada, sujeita ao regime de livre iniciativa, mas sob forte regulação estatal.

A necessidade de regulação estatal dos jogos de azar decorre de razões econômicas e não econômicas. Do ponto de vista econômico, identificamos que os jogos de azar possuem potencial de gerar externalidades negativas pela possível

---

Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (coord.). **Regulação e novas tecnologias**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 25 e 44.

<sup>450</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de, 2013, p. 193.

<sup>451</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. A nova lei dos portos e os regimes de exploração dos portos brasileiros. In: RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno; FREITAS, Rafael Vêras de (coord). **A nova regulação da infraestrutura e da mineração**: portos, aeroportos, ferrovias, rodovias.; Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 128.

geração de custos sociais em decorrência da exploração da atividade. Constituem externalidades negativas os ônus suportados por terceiros como decorrência do desempenho normal da atividade econômica.<sup>452</sup>

Em um exercício hipotético, CARLOS RAGAZZO e GUSTAVO RIBEIRO arrolam como possíveis custos sociais gerados pela exploração de jogos de azar: (i) aumento de incidência de patologias relacionadas aos jogos de azar, o que pode ser suportado pelos dados das jurisdições em que houve a liberação da atividade; (ii) aumento do endividamento e casos de falência pessoal de uma parcela de jogadores, especialmente nos casos de jogadores patológicos; (iii) custos produtivos, associados com perda de salários de empregados e redução de produtividade de empregados que faltam ao trabalho por conta do jogo; (iv) impacto na criminalidade de forma indireta, pois os jogos de azar poderiam atrair atividades criminosas como exploração de prostituição, tráfico de drogas, contrabando, dentre outras.<sup>453</sup>

Ressaltamos que a existência desses custos é hipotética em grande medida, pois é muito difícil prever, de antemão, quais serão efetivamente os custos sociais decorrentes da liberação dos jogos de azar no Brasil. Se é mais provável o aumento dos casos de jogadores com patologia, como mostra a experiência internacional, é menos provável que a liberação dos jogos de azar realmente implique aumento de criminalidade de forma indireta. De todo modo, indicamos todos esses custos apontados pela doutrina que deverão ser observados e, eventualmente, serão objeto de normas regulatórias para suprimi-los ou mitigá-los.

Já sob o ponto de vista não econômico, a regulação dos jogos de azar também se justificaria, especialmente, para assegurar a integridade dos jogos explorados pelas empresas, de modo a garantir que os jogos não sejam manipulados, e para proteger os consumidores dessa atividade.<sup>454</sup>

Para alcançar essas finalidades, os três principais instrumentos para garantir o atingimento das finalidades regulatórias seriam: (i) edição de normas que devem ser cumpridas pelos particulares interessados em explorar os jogos de azar; (ii) exigência de autorização para operação no mercado de jogos de azar, que seria concedida em

---

<sup>452</sup> OLIVERA, Rafael Carvalho Rezende, 2015, p. 41.

<sup>453</sup> RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert; RIBEIRO, Gustavo Sampaio de Abreu. O dobro ou nada: a regulação de jogos de azar, **Revista Direito GV**, São Paulo, jul-dez 2012, p. 631-634.

<sup>454</sup> COUTINHO, Diogo R., 2014, p. 101.

um processo de licenciamento; e (iii) fiscalização e controle da atividade pelo órgão regulador.

A edição de normas é o principal instrumento para induzir comportamento dos interessados em explorar os jogos de azar, para assegurar que as externalidades negativas e os objetivos sociais perseguidos pelo Estado fossem alcançados. Por meio dessas normas, pode-se definir como os jogos serão explorados e quem poderá desenvolver essa atividade.

Já a exigência de autorização e o processo prévio para concedê-la são instrumentos imprescindíveis para assegurar que somente as pessoas que atendam às exigências das normas regulatórias possam explorar os jogos de azar. Assim, é por meio da obrigatoriedade de autorização para desenvolver as atividades que o Estado pode cumprir as normas legais e regulatórias sobre quem pode desenvolver a atividade.

Reitera-se que essa autorização não possui natureza constitutiva e não tem relação com aquela prevista no artigo 21 da Constituição Federal. Trata-se de autorização por meio da qual o Estado permite que os particulares exerçam atividades privadas de relevância pública,<sup>455</sup> que lhe são constitucionalmente asseguradas, mas que podem ser condicionadas à autorização por força do art. 170, parágrafo único da Constituição Federal.<sup>456</sup> É um instrumento de restrição da livre iniciativa, para atingir as finalidades públicas perseguidas pela regulação.

Com efeito, a exigência de autorização implicará restrições de acesso ao mercado dos jogos de azar, pois somente os agentes que comprovarem atender aos requisitos regulatórios poderiam explorar essa atividade. Todavia, não existiria uma limitação genérica de quantidade de empresas autorizadas a explorar a atividade ou restrições amplas de locais em que a atividade poderia ser explorada. A atividade permaneceria sujeita à livre iniciativa, mas com restrições que permitam alcançar as finalidades perseguidas pela regulação, indicadas há pouco.

Por fim, o Estado exercerá a fiscalização e controle dos jogos de azar, de modo a garantir o cumprimento das normas legais e regulatórias e o atingimento das finalidades públicas desse setor econômico.

---

<sup>455</sup> NESTER, Alexandre Wagner, 2019, p. 22.

<sup>456</sup> MOREIRA, Egon Bockmann, 2010, p. 60.



De modo geral, esse é o cenário possível de liberação dos jogos de azar sem a sua qualificação como serviço público.

### 3.2.5 A busca pelo amplo controle do estado sobre a exploração dos jogos de azar e a natureza jurídica da atividade

Feitas as considerações acima, indaga-se qual seria a melhor forma de liberar os jogos de azar, mediante a sua qualificação como serviço público ou não, para atingir a política pública sobre o setor.

Como desenvolvido acima, em qualquer dos casos, o Estado poderá exercer seu poder normativo para regular e disciplinar a atividade, seja serviço público, seja atividade econômica privada. Em ambos os casos, o Estado poderá prever normas de conduta, limitar o acesso ao mercado com o estabelecimento de condicionantes para o ingresso, fiscalizar e controlar o cumprimento das normas e aplicar sanções. Ou seja, independentemente da forma como a atividade será qualificada, o Estado poderá deter a competência para regular o setor. Por isso, em termos gerais, a qualificação como serviço público não possui tantos efeitos práticos de modo abstrato, dependendo mais de como esse serviço seria regulado.

A regulação legal ou regulatória pode ser excessivamente restritiva e limitadora em qualquer dos casos. Por isso, reputamos mais relevante o estudo de como a regulação da atividade pode ser realizada do que a natureza jurídica dessa atividade em si.

Não obstante, isso não impede a nossa conclusão de que a exploração dos jogos de azar sob o regime de direito privado é mais compatível com a promoção de ampla competição dentro do mercado, pois possui, em tese, menos restrições de ingresso nesse setor da economia. Essa vantagem, entretanto, pode não existir, a depender da regulação legal da atividade, tanto como serviço público, quanto como atividade econômica privada.

Analisadas as possíveis formas de liberação dos jogos de azar, passemos a discutir o processo de liberação (licitação e licenciamento) e os requisitos para o desenvolvimento da atividade.

### 3.3 REQUISITOS E PROCEDIMENTOS PARA A EXPLORAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR

A liberação dos jogos de azar e a sua exploração pela iniciativa privada não devem ser feitas de forma indiscriminada e irrestrita, em razão das características dessa atividade e dos objetivos perseguidos pela política pública regulatória. Por esses motivos, é necessário estabelecer requisitos que deverão ser cumpridos pelos interessados na exploração dos jogos de azar. Tais requisitos pouco, ou nada, variam pela natureza jurídica da atividade, se serviço público ou não. Por isso, trataremos deles de modo geral a partir do viés mais formalista das licitações públicas, mas eles podem ser igualmente exigidos em um processo de autorização de atividade econômica privada. Na sequência, trataremos brevemente dos procedimentos, licitação pública e licenciamento, no que for peculiar aos jogos de azar.<sup>457</sup>

#### 3.3.1 A incidência das regras de licitação pública no caso de concessão de serviço público

Se os jogos de azar forem objeto de concessão de serviço público, a sua delegação deverá ser precedida de licitação pública, conforme exige o artigo 175 da Constituição Federal. A licitação pode ser inexigível ou, muito excepcionalmente, dispensada. As hipóteses mais comuns seriam a ausência de pluralidade de interessados ou a impossibilidade de seleção objetiva dos concessionários. A dispensa, em regra, não ocorre nas concessões, salvo se o serviço público for irrelevante ou sejam extremamente graves os efeitos da adoção de procedimento licitatório.<sup>458</sup> Todavia, a princípio, não incidem essas hipóteses no caso de concessão de jogos de azar, sendo necessária a licitação pública.<sup>459</sup>

A regra geral é que a licitação pública deverá ser realizada na modalidade de concorrência, por força do art. 2º, II, da Lei 8.987/1995. Assim, o procedimento

---

<sup>457</sup> O objeto do presente capítulo não é um estudo amplo de licitações e requisitos de habilitação, mas a indicação de particularidades da exploração de jogos de azar e a indicação de algumas regras adotadas em jurisdições estrangeiras.

<sup>458</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, 2003, p. 284-287.

<sup>459</sup> Reitere-se a observação feita no capítulo precedente sobre a situação excepcional de não haver restrições de concessões, que seria um modelo em que a licitação seria inexigível.

licitatório está previsto de forma geral na Lei 8.666/1993 e possui regras específicas na Lei 8.987/1995.

Ocorre que é possível a legislação setorial específica definir outra modalidade licitatória além da regra geral da concorrência. É o que se verifica no Plano Nacional de Desestatização que prevê a possibilidade de concessão ser realizada por meio de leilão, nos termos do art. 2º, §4º, e art. 4º, VI, §3º.<sup>460</sup>

Por isso, a lei que liberar os jogos de azar e prever a sua qualificação como serviço público poderá estabelecer um regime licitatório diverso da concorrência, como o leilão, e prever normas específicas para esse procedimento e que sejam mais adequadas para viabilizar a disputa desse certame específico.

### 3.3.2 Os requisitos legais de habilitação para a licitação de concessão de serviço público

A Lei 8.987/1995 prevê de forma genérica que a concessão de serviço público será outorgada para pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstrarem possuir capacidade para seu desempenho (art. 2º, II). Os critérios e os documentos necessários para a demonstração da capacidade técnica, da idoneidade financeira e da regularidade jurídica e fiscal deverão estar previstos no Edital da licitação (art. 18, V).

As regras específicas sobre as condições de participação e os requisitos de habilitação estão previstas na Lei 8.666/1993 e não na lei de concessões. Antes de tratarmos dessas exigências, deve-se distinguir condições de participação e requisitos de habilitação. Enquanto aquelas se referem à admissibilidade do interessado na disputa, estes são relativos à idoneidade para a execução do contrato.<sup>461</sup> A diferenciação entre os dois conceitos é útil porque autoriza a realização e exigências de participação além do elenco legal de requisitos de habilitação. Em qualquer caso, é ilegal a realização de exigências excessivas ou desnecessárias para a garantia do mínimo para a Administração. Isto é, a imposição de requisitos de habilitação ou condições de participação não pode frustrar desnecessariamente o caráter competitivo do certame.

---

<sup>460</sup> MOREIRA, Egon Bockmann, 2010, p. 103.

<sup>461</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, 2003, p. 222.

Dentre as condições de participação, podemos destacar: (i) as vedações previstas no art. 9º da Lei 8.666/1993, especialmente a proibição de participação de servidor ou dirigente do órgão responsável pela administração, (ii) a possível vedação de participação de consórcios, (iii) a existência de punição impeditiva de participação em licitação, e (iv) o preenchimento de requisitos necessários à execução contratual, como a exigência de determinadas licença, quando necessárias para a execução do serviço.

Por sua vez, os requisitos de habilitação estão previstos nos arts. 27 a 32 da Lei 8.666/1993 e são divididos em: (i) habilitação jurídica; (ii) qualificação técnica; (iii) qualificação econômico-financeira; (iv) regularidade fiscal e trabalhista; (v) ausência de violação ao trabalho infantil. Essas condições são taxativas, não sendo possível estabelecer outros requisitos de habilitação.

É necessário destacar que esses requisitos representam o máximo que pode ser exigido dos particulares como requisito de qualificação, e não o mínimo. Ou seja, não é necessário o cumprimento de todos esses requisitos em toda licitação, o que deverá ser examinado em cada caso concreto.<sup>462</sup> Assim, as exigências deverão ser feitas segundo um critério de adequação e pertinência, para assegurar que não exista restrição indevida de acesso ao certame.<sup>463</sup>

Da experiência estrangeira, podemos extrair que, geralmente, são exigidas três espécies de requisitos para a exploração de jogos de azar, quais sejam: (a) integridade, honestidade e bom caráter do operador (idoneidade); (b) competência empresarial e experiência, em jogos ou em negócios em geral (competência técnica); (c) adequação da proposta financeira de investimento (qualificação financeira).<sup>464</sup>

Esses três itens são compatíveis com a legislação brasileira, sendo que o primeiro requisito é relativo a condições de participação enquanto os outros dois dizem respeito à habilitação propriamente. Aprofundemos abaixo, o que significa cada requisito de habilitação e sua particularidade em relação aos jogos de azar.

### 3.3.2.1 A habilitação jurídica das concessões de jogos de azar

---

<sup>462</sup> JUSTEN FIHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 17ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 643 e 644.

<sup>463</sup> JUSTEN FIHO, Marçal, 2016 (3), p. 647.

<sup>464</sup> NRS 463.170, 2 e 3, do **Nevada Gaming Control Act**.

A habilitação jurídica destina-se a assegurar que somente formule proposta quem possa validamente contratar. Por isso, as regras sobre o tema são de direito civil e comercial, e não administrativo.<sup>465</sup> No caso das concessões, é imprescindível que o licitante comprove ser pessoa jurídica (art. 2º da Lei 8.987/1995). Destaque-se, ademais, que é admitida a participação de sociedades estrangeiras, sendo necessário que elas apresentem documento que identifiquem os administradores e nomeiem representante legal no país (art. 32, §4º, da Lei 8.666/1993).

Uma questão relevante diz respeito à participação de empresas estrangeiras na licitação e a necessidade da sua constituição em território nacional. Existem duas hipóteses de participação de empresa estrangeira em licitação. Por um lado, elas podem participar de licitações internacionais, não havendo necessidade de possuir autorização para operar no Brasil porque o objeto da licitação não demandará o funcionamento em território nacional. Com isso, procura-se atrair maior participação de estrangeiros no certame licitatório.<sup>466</sup> É o caso de fornecimento de bens produzidos no exterior, por exemplo. Por outro lado, a empresa estrangeira pode participar de uma licitação regular porque possui autorização para funcionar no país, seguindo as exigências dos arts. 1.134 a 1.141 do Código Civil, tal como prevê o art. 28, V, da Lei 8.666/1993.<sup>467</sup> Nesse caso, ela estará sujeita ao mesmo regime legal das empresas nacionais, não havendo nenhum óbice à sua participação em licitação.

Nesse contexto, nas jurisdições estrangeiras estudadas é comum a exigência de que a empresa estrangeira que pretenda explorar jogos de azar seja constituída no país em que a atividade será desenvolvida. No entanto, essa exigência não encontra respaldo na legislação brasileira de licitações, pois basta a autorização para seu funcionamento em território nacional para que ela possa participar da licitação. Isso não significa que a empresa estrangeira estará imune ao controle e fiscalização dos órgãos reguladores, pois é possível estabelecer regras que permitam a supervisão da sua atividade sem que seja necessária a sua constituição em território brasileiro.

---

<sup>465</sup> JUSTEN FIHO, Marçal, 2016 (3), p. 653.

<sup>466</sup> MARRARA, Thiago; CAMPOS, Carolina Silva. Licitações internacionais: regime jurídico e óbices à abertura do mercado brasileiro a empresas estrangeiras. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, v. 275, maio/ago. 2017, Rio de Janeiro, p. 163.

<sup>467</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Bernardo Strobel; TORGAL, Lino. Licitação internacional e empresa estrangeira: os cenários brasileiro e europeu. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, v. 269, maio/ago. 2015, Rio de Janeiro, p. 73.

Por exemplo, a exploração de jogos online pode ser condicionada a instalação de servidores e de toda a estrutura física relacionada à prestação do serviço no Brasil e não no estrangeiro, de modo a assegurar o efetivo controle sobre a atividade.

De igual modo, não há motivo para exigir que a empresa contenha determinada forma societária, como é exigido em alguns países, sendo relevante apenas a realização de exigências relativas ao atendimento das condições de participação da empresa e dos seus sócios. Isto é, as vedações relativas às pessoas físicas podem ser exigidas independentemente do tipo societário da empresa participante da licitação.

Por fim, cabe mencionar a uma hipótese de participação de empresa estrangeira em licitação sem que seja necessária a obtenção de autorização para operar no país, que ocorre quando a vencedora da licitação for obrigada a constituir uma SPE para executar o projeto que seja sociedade anônima. Situação comum em projetos de concessão de serviço público. Nesses casos, a empresa estrangeira não precisará de autorização para operar no país porque o art. 1.134 do Código Civil dispensa tal requisito para a hipótese de a empresa estrangeira ser acionista de empresa de sociedade anônima. Como será constituída uma SPE e a empresa será apenas acionista da SPE, ela estará dispensada da autorização para funcionar no país.<sup>468</sup> Essa pode ser uma alternativa interessante para facilitar a participação de empresas estrangeiras em licitações de concessões de jogos de azar.

### 3.3.2.2 A qualificação técnica e a experiência prévia no setor de jogos de azar

A qualificação técnica é a comprovação de que o licitante domina os conhecimentos e as habilidades para executar o objeto contratado.<sup>469</sup> Pelo próprio conceito, já se pode verificar que os requisitos deverão ser estabelecidos de acordo com as circunstâncias e particularidades de cada serviço licitado, sendo necessário que o ato convocatório preveja com clareza e precisão quais os requisitos necessários e indispensáveis para comprovar a qualificação técnica.

Inclui-se entre os itens da qualificação técnica a comprovação da aptidão para desempenho da atividade por meio de experiência anterior (art. 30, II, da Lei

---

<sup>468</sup> SCHWIND, Rafael Wallbach. **Licitações internacionais**: participação de estrangeiros e licitações realizadas com financiamento externo. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 55-56.

<sup>469</sup> JUSTEN FIHO, Marçal, 2016 (3), p. 682.

8.666/1993), que é certamente um ponto sensível nesse requisito de habilitação porque envolve questões indeterminadas e imprecisas que geram maior discricionariedade da Administração Pública.<sup>470</sup> Essa experiência anterior consiste na demonstração habilidade de executar o objeto licitado, que é obtida a partir da realização de atividades iguais ou similares ao que está em disputa.

Pode-se exigir essa experiência tanto da empresa quanto dos profissionais, colocando-se aqui a distinção entre qualificação técnica operacional, própria da empresa, e qualificação técnica profissional, que indica a existência de profissionais que detenham experiência na atividade licitada.<sup>471</sup>

Nas regulações estrangeiras analisadas, é sempre exigida a comprovação de experiência prévia no setor. Em Macau, essa experiência prévia, inclusive, faz parte dos critérios de julgamento da licitação. Não existem regras muito específicas e há bastante discricionariedade do Estado nos sistemas analisados, especialmente em Nevada, mas em todos as regulações a intenção principal é assegurar que a empresa mais apta seja a vencedora da licitação, haja vista o interesse fiscal dos Estados na prosperidade do setor.

Por isso, é necessário que eventual licitação para concessão de jogos de azar contenha exigências para demonstração da qualificação técnica do licitante. Essa qualificação deverá se ater a parcela de maior relevância da concessão e não de todos os seus itens (art. 30, §2º, da Lei 8.666/1993). Isto é, as exigências de qualificação técnica devem contemplar apenas as parcelas de maior relevância e de valor significativo, de modo a não causar restrições indevidas no universo de potenciais competidores.<sup>472</sup>

No caso das concessões de jogos de azar, o objeto principal da licitação é a operação das atividades de jogos de azar e das atividades correlacionadas, como a promoção de eventos e shows. Assim, tudo que for relacionado a essa atividade principal pode ser objeto de qualificação técnica.

Primeiramente, pode-se exigir que os licitantes comprovem possuir expertise na operação de estabelecimentos de jogos de azar. Isso implica, necessariamente, a autorização de participação de empresas estrangeiras, ainda que em consórcio. A

---

<sup>470</sup> JUSTEN FIHO, Marçal, 2016 (3), p. 689.

<sup>471</sup> JUSTEN FIHO, Marçal, 2016 (3), p. 693.

<sup>472</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. 2ª ed. **A lei geral de licitação – LGL e o Regime Diferenciando de Contratação – RDC**. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 342.



experiência anterior da licitante deve ser compatível com o jogo que se pretende explorar e com o empreendimento pretendido pelo Estado. É importante, entretanto, que não se criem exigências excessivamente restritivas, pois isso limitará desnecessariamente o certame. Por isso, reputamos que o importante é a comprovação de experiência com a operação de jogos de azar semelhantes ao objeto da licitação.

No entanto, a mera exigência de comprovação de experiência prévia no setor pode não ser suficiente para avaliar a efetiva qualificação do privado para prestar o serviço. Por isso, para assegurar que o contratado tenha capacidade para executar o objeto da concessão, o mais indicado seria a realização de uma licitação com julgamento de técnica (podendo ser combinado com o julgamento de preço), em que se pode exigir a comprovação de que a empresa possui certificações externas, independentes e de credibilidade, ou outros critérios objetivos para aferir a qualidade dos serviços prestados anteriormente pelo privado.<sup>473</sup>

Surge, ainda, a questão do quantitativo de experiência, por exemplo, de saber se a operação de um cassino pequeno no interior da Argentina é suficiente para habilitar a empresa para participar na licitação de um resort integrado no Rio de Janeiro. Certamente, o volume de apostas e o tamanho da operação são diferentes. Todavia, reputamos que a questão referente a operação dos jogos de azar especificamente não é afetada. O fundamental é que sejam estabelecidos critérios mínimos para que o licitante demonstre que possui conhecimento suficiente para administrar uma operação de jogos de azar.

Por outro lado, isso não afeta a imposição de exigências específicas para eventuais outras atividades ligadas aos jogos de azar. Por exemplo, caso seja exigido que o particular administre um complexo de turismo e lazer integrado, devem também ser estabelecidos requisitos de qualificação técnica específicos para essa atividade, quando ela se mostrar relevante na licitação. Aí sim, a empresa que somente operou pequenos cassinos poderá não deter qualificação técnica para essa operação, mas não porque não possui qualificação para a exploração de jogos de azar, mas por não ter conhecimento sobre gerenciamento de atividade turística e hoteleira.

---

<sup>473</sup> RIBEIRO, Maurício Portugal. **Concessões e PPPs**: melhores práticas em licitações e contratos. São Paulo: Atlas, 2011, p. 16-17.

Ainda, a exigência de construção de estruturas físicas para prover os jogos de azar pode ser objeto de qualificação técnica também, especialmente quando essas estruturas forem relevantes para a adequada prestação dos serviços. Aqui não estamos apenas imaginando a hipótese de construção de cassinos e salas de jogos, mas também de estruturas de servidores e hardware para a exploração de jogos online.

Além disso, dependendo da expressão financeira dos investimentos e obrigações financeiras exigidas na licitação, é possível e recomendável que seja exigido dos licitantes a comprovação da qualificação técnica relativa à estruturação e captação financeira de recursos em projetos de porte semelhante. Essa exigência pode ser a mais importante se os investimentos forem realmente altos, pois de nada serve a contratação de empresas que detêm conhecimento sobre a operação da atividade se não possuem expertise para estruturar e captar recursos suficientes para fazer os investimentos exigidos pelo Estado.

Importante destacar que nos projetos de concessões que demandam grandes investimentos, a tendência atual tem sido a substituição da exigência rigorosa de comprovação de experiência técnica relacionada à execução do objeto pela demonstração de capacidade em captação e gerenciamento de recursos em projetos de concessão (*Project Finance*).<sup>474</sup> Com isso, privilegia-se grandes gestores em vez de operadores do setor.<sup>475</sup> Em um cenário em que não teremos operadores nacionais significativos, em razão da proibição vigente a respeito dos jogos de azar, o foco da qualificação técnica na capacitação e gestão de recursos em vez de experiência prévia no setor pode trazer melhores resultados competitivos. Isso, é claro, não

---

<sup>474</sup> Por exemplo, no Edital da Concorrência Internacional nº 01/2019, realizada pela Agência de Transporte do Estado de São Paulo – ARTESP, para concessão de rodovias no Lote Piracicaba-Panorama, o Edital exigiu como único requisito de qualificação técnica a comprovação em gestão de ativos de infraestrutura com valor compatível ao objeto da licitação (p. 44-46). Não se exigiu a comprovação de capacidade de execução de obras rodoviárias ou algo do gênero, pois o objeto principal da concessão é a gestão, especialmente econômica, do ativo. O Edital encontra-se disponível em: [file:///C:/Users/Feij%C3%B3/Downloads/00%20-%20EDITAL\\_REPUBLICA%C3%87%C3%83O%2012.10.2019\\_CI%2001-2019\\_PIPA.pdf](file:///C:/Users/Feij%C3%B3/Downloads/00%20-%20EDITAL_REPUBLICA%C3%87%C3%83O%2012.10.2019_CI%2001-2019_PIPA.pdf), acesso em 27/10/2020.

<sup>475</sup> Gabriel Fajardo afirma que tem havido uma substituição da figura do concessionário, deixando-se de prestigiar a contratação de empresas com expertise operacional para contratar agentes financiadores e gestores de contrato, pois o mais importante para a execução de contratos de concessão seria a capacidade gerencial e habilidade do licitante de contratar bons experts (FAJARDO, Gabriel. A entrada de novos atores nas concessões de serviços públicos: a superação da racionalidade da Lei nº 8.666/93 e o caso da ARTESP. **Revista de Contratos Públicos – RCP**, ano 9, n. 16, set. 2019/fev. 2020, Belo Horizonte, p. 57 e 61).

dispensa que a licitante comprove possuir expertise do setor de alguma forma, como mediante consórcios com empresas capacitadas ou com a contratação dessas empresas.

Maurício Portugal RIBEIRO leciona que em setores tecnicamente maduros, nos quais a expertise técnica pode ser facilmente obtida no mercado, deve-se deixar em segundo plano a exigência de qualificação técnica e focar no preço e na capacidade financeira dos participantes.<sup>476</sup> Com efeito, em uma licitação para a concessão de jogos de azar, pode-se focar a exigência técnica nas áreas menos maduras, como a gestão de jogo em si, e deixar de prever requisitos técnicos para serviços de engenharia, por exemplo. Deve-se, entretanto, estruturar a licitação para que os licitantes comprovem capacidade para estruturar financeiramente e gerir projetos de grande complexidade. Mais do que isso, o projeto deve ser tecnicamente bem estruturado de modo que o parceiro privado tenha incentivos para adquirir no mercado a expertise técnica para oferecer os serviços e obras de qualidade previstas no contrato.

### 3.3.2.3 A qualificação econômico-financeira das exploradoras de jogos de azar

A qualificação econômico-financeira corresponde à “*disponibilidade de recursos econômico-financeiros para a satisfatória execução do objeto da contratação*”.<sup>477</sup> Como o particular deverá, em regra, executar o contrato com seus recursos, ele deverá comprovar possuir capacidade de assumir as obrigações financeiras. Assim, os requisitos de qualificação econômico-financeira do particular devem ser identificados a partir do objeto que está sendo licitado, dos investimentos previstos e das despesas que deverão ser arcadas pelo particular.

O artigo 31 da Lei 8.666/1993 estabelece algumas formas de se demonstrar a qualificação econômico-financeira: (i) apresentação de balanço patrimonial e demonstrações contábeis; (ii) certidão negativa de falência e recuperação; (iii) garantia, limitada a 1% do valor estimado do contrato; (iv) demonstração de atendimento de índices financeiros para comprovar a boa situação financeira do

---

<sup>476</sup> RIBEIRO, Maurício Portugal, 2011, p. 14-18.

<sup>477</sup> JUSTEN FIHO, Marçal, 2016 (3), p. 746.

licitante; e (v) comprovação de capital ou patrimônio líquido mínimo, que não pode exceder 10% do valor total estimado da contratação, ou, alternativamente, apresentação de garantia de até 10% do valor estimado da contratação.

A exigência de patrimônio líquido de até 10% sobre o valor da contratação é incompatível com as concessões, cujo valor estimado representa valores que serão arrecadados ao longo de toda a concessão, chegando em cifras vultosas. Assim, não existe vínculo entre o montante a ser arrecadado e a idoneidade para executar o contrato. A questão fundamental está no valor que será despendido e não arrecadado e é sobre esse valor que se deve pautar a exigência de qualificação econômico-financeira.<sup>478</sup>

No setor de jogos de azar, a experiência estrangeira costuma exigir que as empresas demonstrem possuir capacidade para arcar com os investimentos que serão necessários, o que pode se estender para os sócios das empresas, como ocorre em Macau. Para tanto, exige-se a comprovação de patrimônio líquido mínimo ou de liquidez da empresa.

É mais comum, entretanto, exigir-se a comprovação de determinados índices de liquidez e de endividamento, para avaliar a saúde e capacidade financeira das empresas. Essa solução pode ser muito eficiente porque busca avaliar a qualidade da gestão financeira da empresa. No entanto, vale destacar o alerta de Maurício Portugal RIBEIRO de que esses índices devem ser compatíveis com o praticado no mercado internacional, sob pena de se criar barreiras de entradas indevidas de grandes players do mercado.<sup>479</sup>

Outro instrumento bastante utilizado nas jurisdições estudadas é a prestação de garantias, por meio de reserva de capital ou seguros, especialmente para assegurar o pagamento das contrapartidas financeiras devidas ao Estado. Assim, é possível a exigência de garantias na licitação para concessão de jogos de azar no Brasil.

#### 3.3.2.4 A avaliação da idoneidade dos licitantes

---

<sup>478</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, 2003, p. 227.

<sup>479</sup> RIBEIRO, Maurício Portugal, 2011, p. 18-19.

Os sistemas estrangeiros estudados, especialmente Nevada, fazem exigências de comprovação de idoneidade dos candidatos à autorização de jogos de azar. Trata-se de uma preocupação relevante porque os jogos de azar são muito ligados à prática de atividades ilegais e a regulação do setor tem como um dos objetivos a repressão de participação da criminalidade e, especialmente do crime organizado.

Além disso, o Estado de Nevada tem uma enorme preocupação com a reputação do setor, para garantir a prosperidade do seu mercado. Por isso, a sua regulação estabelece avaliações altamente subjetivas da idoneidade dos candidatos com base na demonstração de caráter moral, honestidade e inexistência de associação com pessoas indesejadas. Esse processo abrange também os sócios das empresas e as pessoas em posições relevantes.

No caso brasileiro, a avaliação da idoneidade dos licitantes pode ser enquadrada dentro das condições de habilitação, que não possuem um rol taxativo na legislação. No entanto, a Constituição Federal prevê algumas regras e princípios que limitam a exigência de atendimento a exigências com alto grau de subjetividade.

Em primeiro lugar, o art. 5º, LVII, da Constituição Federal consagra o princípio da presunção da inocência, que significa que ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória. Como bem leciona RAFAEL MUNHOZ DE MELO, esse princípio é aplicável à atividade punitiva do Estado e impede que a sanção administrativa seja imposta antes de decisão final em processo administrativo que observe os princípios do devido processo legal. Assim, antes dessa decisão final, não se deve submeter o acusado à sanção pretendida pelo Estado.<sup>480</sup> A principal consequência desse princípio é o descabimento de presunções subjetivas de que particulares submetidos a processos de investigação ou até mesmo disciplinares, mas sem condenação, sejam impedidos de participar de licitações. Ele também veda a adoção de critérios subjetivos baseados na reputação do agente no mercado, sem qualquer espécie de condenação ou processo administrativo. Todos os interessados em participar da licitação são presumidos inocentes, até que se apresente elementos objetivos que os impeçam de participar do certame.

---

<sup>480</sup> MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador:** as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 245.

Em segundo lugar, a Administração Pública submete-se ao princípio da legalidade, de modo que nenhuma sanção ou restrição de direito pode ser aplicada aos particulares sem previsão legal.<sup>481</sup> Registre-se que todos possuem o direito público subjetivo de natureza abstrata de participação em licitação.<sup>482</sup> Assim, a restrição a esse direito deve possuir fundamento legal, não podendo ser feita administrativamente. Por esse motivo, a criação de condições adicionais para participação e licitação envolvendo concessão de jogos de azar deve ser realizada por meio de lei.

Em terceiro lugar, o art. 37, caput, da Constituição Federal prevê o princípio da impessoalidade, vedando a adoção de critérios puramente subjetivos, como regra, para avaliar as condições de participação em licitação. Não fosse assim, o agente público teria liberdade para excluir do certame qualquer pessoa que não lhe agradasse, com base em suas preferências pessoais, justamente o que é vedado pelo princípio da impessoalidade.<sup>483</sup> No mesmo sentido, o art. 3º da Lei 8.666/1993 consagra o julgamento objetivo como princípio que rege a licitação, interditando todas as decisões pautadas em critérios subjetivos.

Diante dessas regras constitucionais, concluímos ser descabida a previsão de condições de participação nas licitações de jogos de azar que sejam excessivamente subjetivas, que presumam a culpabilidade dos licitantes ou que não contenham previsão legal. O sistema de Nevada de ampla subjetividade de avaliação da reputação dos licitantes, por exemplo, é absolutamente incompatível com a legislação constitucional e infraconstitucional brasileira.

Isso, porém, não significa dizer que o elemento subjetivo da boa reputação do operador deve ser por completo desconsiderado. Entendemos que a avaliação nesse sentido é importante para assegurar o melhor desenvolvimento da atividade de jogos de azar no Brasil, eis que certamente não é interessante autorizar que agentes notoriamente corruptos ou conhecidos por conduzir operações fraudulentas assumam concessões de jogos no Brasil. Ocorre que a adoção de tais critérios deve observar as balizas constitucionais, sendo que a solução, ao nosso ver, passa por dois pontos.

---

<sup>481</sup> JUSTEN FIHO, Marçal, 2016 (3), p. 1.340.

<sup>482</sup> JUSTEN FIHO, Marçal, 2016 (3), p. 635.

<sup>483</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 18ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 144.

De um lado, devem ser estabelecidas exigências relativas à ausência de condenações criminais de determinados tipos de crime, como lavagem de dinheiro, fraude e estelionato, para evitar que pessoas com esses antecedentes criminais sejam proibidas de operar, devendo a proibição atingir os sócios relevantes das empresas licitantes.

De outro lado, deve-se reconduzir a reputação a requisitos de qualificação técnica, exigindo dos licitantes a apresentação de certidões ou atestados de empreendimentos anteriores e atuais que identifiquem se os licitantes cumprem as legislações e normas regulatórias, especialmente aquelas relacionadas à lavagem de dinheiro e à integridade do jogo.

Todas essas exigências devem estar previstas em lei, em respeito ao princípio da legalidade.

### 3.3.2.5 A admissão de participação de consórcios de empresas

O consórcio é instituto por meio do qual duas ou mais pessoas jurídicas assumem a obrigação de realizar conjuntamente determinado empreendimento, sem que seja constituída nova pessoa jurídica distinta das empresas consorciadas.<sup>484</sup> A admissão de consórcios nas licitações depende das condições de participação imposta. É vedada como regra, mas deve ser admitida quando ampliar a competitividade, inclusive podendo ser obrigatória quando essencial para propiciar a disputa no certame.<sup>485</sup>

Uma das vantagens do instituto do consórcio é permitir que a Administração Pública responsável pela licitação autorize que as empresas consorciadas somem suas experiências para atender aos critérios de qualificação técnica.<sup>486</sup> Por exemplo, no caso de a licitação de jogos de azar ser estruturada contendo um objeto complexo, com a realização de atividades de jogos associada com instalações hoteleiras, é perfeitamente possível que uma empresa do segmento dos jogos se consorcie com outra empresa especializada do setor hoteleiro para que, juntas, explorem a

---

<sup>484</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha, 2015, p. 306.

<sup>485</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, 2003, p. 231.

<sup>486</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha, 2015, p. 317.



concessão. Essa possibilidade deverá ser prevista obrigatoriamente no ato convocatório.<sup>487</sup>

Além disso, a autorização de participação de consórcios também é uma forma de permitir que empresas brasileiras, que não detém experiência em jogos de azar, participem conjuntamente com empresas estrangeiras, fomentando o desenvolvimento do capital nacional.

Portanto, a admissão de participação de consórcios e de somatório de experiências mostra-se como uma boa medida para aumentar o sucesso de eventual licitação de concessão de jogos de azar.<sup>488</sup>

### 3.3.3 Os critérios de julgamento em eventual disputa para a concessão de jogos

O artigo 15 da Lei 8.987/1995 estabelece os critérios de julgamento que podem ser exigidos na disputa pela concessão de serviço público, quais sejam: (i) menor valor da tarifa; (ii) maior oferta de pagamento ao poder público, antes ou depois de qualificação das propostas técnicas; (iii) combinação da menor tarifa com a maior oferta de pagamento ao poder público; (iv) melhor proposta técnica; (v) melhor combinação de critérios de proposta técnica e menor tarifa; (vi) melhor combinação de critérios de proposta técnica com maior oferta ao poder pública.

Os critérios que envolvem tarifa são incompatíveis com as concessões de jogos, pois não existe cobrança de tarifa de todas as atividades, como será visto abaixo. Assim, as concessões deverão ser outorgadas com base em critérios de melhor oferta de pagamento ao poder público, melhor proposta técnica ou a combinação de ambos os critérios.

O critério de maior oferta ao poder público é apropriado para as situações em que o Estado pretende arrecadar recursos por meio da outorga de concessão.<sup>489</sup> Nesse caso, o valor das tarifas deve ser fixado previamente para permitir a elaboração de proposta séria para o poder público. O Edital deverá prever a forma como o pagamento será realizando, podendo ser em parcela única ou fracionado no tempo.

---

<sup>487</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, 2003, p. 237.

<sup>488</sup> Importante destacar que a tendência nos Editais de desestatização tem sido não estabelecer limites dos números de participantes nos consórcios, conferir: MARTINS, Antônio Fernando de Fonseca. Três injustificadas restrições à competitividade em editais de desestatização. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, ano 17, n. 64, Belo Horizonte, jan./mar. 2019, p. 64-66.

<sup>489</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, 2003, p. 252.

Por sua vez, o critério da melhor proposta técnica implica a declaração do vencedor da licitação com base no julgamento de quem apresentou a melhor proposta técnica. Como bem aponta MARÇAL JUSTEN FILHO, esse critério possui dificuldades significantes, sendo a primeira a identificação da vantagem técnica a partir de um parâmetro objetivo de comparação.<sup>490</sup> É necessário estipular no instrumento convocatório quais serão os critérios técnicos objetivos que servirão para avaliação das propostas ofertadas pelo licitante, sendo defesa a avaliação com base em termos indeterminados.

Ainda, os critérios técnicos devem ser relacionados ao objeto licitado e à necessidade da administração de forma razoável e proporcional.<sup>491</sup> Os critérios não podem ser apenas relativos ao mínimo necessário para a prestação do serviço, pois isso é imprescindível para a execução adequada da atividade. Assim, esses critérios devem ser relativos a condições que representem diferenciais para os usuários.<sup>492</sup>

Por fim, esses dois critérios podem ser conjugados, devendo o ato convocatório definir os parâmetros para conjugar a avaliação técnica e econômica.

Para as finalidades perseguidas com a liberação dos jogos de azar, reputamos que os critérios mais adequados seriam a maior oferta para o poder público, acompanhada de termo de referência bastante minucioso de como o serviço deverá ser prestado, ou a combinação de maior oferta para o poder público com a melhor técnica. Apesar das dificuldades procedimentais e de julgamento, entendemos que a combinação dos dois critérios é a melhor forma de realizar o julgamento da licitação.

Dessa maneira, a Administração poderá, ao mesmo tempo, arrecadar receitas e se aproveitar da expertise dos licitantes para obter propostas técnicas que sejam mais interessantes. Esse modelo é especialmente interessante dada a completa inexperience do poder público brasileiro com o setor, circunstância que gera uma grande assimetria de informações no momento da elaboração de um termo de referência muito minucioso. Com efeito, é melhor estruturar a licitação de tal modo que se exijam requisitos técnicos mínimos, mas que seja concedida maior liberdade para as licitantes apresentarem propostas mais inovadoras.

---

<sup>490</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, 2003, p. 256.

<sup>491</sup> MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha, 2015, p. 163.

<sup>492</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, 2003, p. 256.

### 3.3.4 O procedimento da licitação para a concessão de jogos<sup>493</sup>

A licitação é o procedimento vocacionado a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública para a concessão de jogos de azar, observada a isonomia entre os interessados.<sup>494</sup> Ela tem início com a decisão de promover a delegação dos serviços por meio de concessão. Tal decisão demanda um procedimento prévio interno para sua justificação, o qual se encerra com a publicação do ato justificador da delegação, contendo de forma geral seu objeto, área e prazo (art. 5º da Lei 8.987/1995). Depois, haverá o processo efetivo de delegação, com a produção do ato convocatório, a realização da disputa entre os interessados e a verificação do cumprimento dos requisitos de habilitação.

Quanto à elaboração do ato convocatório, é imperioso destacar a lição de MARÇAL JUSTEN FILHO de que o Estado precisa da colaboração dos particulares, para melhor definir as condições para prestação dos serviços licitados.<sup>495</sup> Por essa razão, é imprescindível a realização de consultas e audiências públicas, para propiciar a realização da melhor licitação, bem como para aprimorar a estrutura do projeto concessionário. Isso ganha especial destaque na realização de concessões de jogos de azar, um segmento completamente novo para o direito brasileiro, marcado por um altíssimo grau de assimetria de informações entre os particulares e o poder público – ainda que este seja assessorado por consultores especializados, fato que apenas servirá para diminuir esse nível de assimetria, sem afastá-lo.

Na estruturação da concessão, a Administração Pública poderá exigir a realização de obras com padrões específicos ou poderá conferir maior liberdade para a concessionária. Nas concessões de jogos de azar, não faz muito sentido tolher do particular a sua expertise no projeto dos cassinos e locais de jogos e lhe impor um projeto de engenharia. Pode-se, entretanto, fazer exigências mínimas que serão contempladas pelo particular na elaboração de suas estruturas físicas para a exploração do jogo.

---

<sup>493</sup> Nesse item, não pretendemos traçar de forma aprofundada todas as peculiaridades do procedimento da licitação, o que foge o escopo do presente trabalho. Faremos apenas uma exposição geral do procedimento, com eventuais destaques sobre particularidades dos jogos de azar.

<sup>494</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, 2003, p. 194.

<sup>495</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, 2003, p. 204.

Por esse motivo, reputamos que a melhor solução para a concessão de jogos de azar é o Estado não elaborar projetos básico e executivo e realizar orçamento detalhado da obra que se pretende realizar. A opção mais eficiente é deixar que as concessionárias utilizem sua expertise para desenvolver as estruturas físicas, limitando-se o Estado a prever apenas estruturas mínimas.

O ato convocatório deverá definir se o procedimento licitatório seguirá o curso da Lei 8.666/1993 ou a inversão de fases prevista no art. 18-A, que autoriza o início do certame pela classificação de propostas e, somente depois de declarado o vencedor, realização de avaliação dos documentos de qualificação.<sup>496</sup> Na licitação de concessão de jogos de azar, é mais adequada a análise posterior dos documentos de habilitação, pois é muito provável que a quantidade de documentos e requisitos exigidos seja grande, o que tornaria a análise dos documentos de todos os licitantes extremamente trabalhosa e atrapalharia o bom andamento da licitação.

### 3.3.5 O procedimento para a autorização de jogos - licenciamento

A legislação não estabelece um procedimento específico para processos de autorização de atividades privadas sujeitas a regulação. Normalmente, a legislação específica de cada setor econômico delega essa regulamentação para os órgãos reguladores ou prevê o procedimento de modo geral, sem muito formalismo.

Destacamos, assim, de forma geral que o processo adotado deverá, em regra, ser flexível, sem normas processuais rigorosas nem preclusivas. Isso porque, o processo de autorização não possui concorrência, sendo um instrumento para avaliar se o particular interessado atende às exigências legais para exercer determinada atividade.

Ainda, deve ser assegurado o direito ao contraditório e à participação efetiva no processo, de modo que nenhuma decisão contrária aos interesses do particular possa ser tomada sem lhe conferir oportunidade de manifestação e de produção de provas, em obediência ao devido processo legal e ao previsto nos artigos 2º, caput, e 3º, III, da Lei 9.784/1999.<sup>497</sup>

---

<sup>496</sup> MOREIRA, Egon Bockmann, 2010, p. 104.

<sup>497</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo**: princípios constitucionais, a Lei 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015. 5ª edição. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 332 e 351. CARVALHO

Por fim, a decisão final sobre ao deferimento da concessão ou não da licença deverá ser devidamente motivada e publicizada, bem como deve ser assegurado ao particular o direito de recurso administrativo dessa decisão.

Essas são as linhas gerais do procedimento de autorização que deverá ser previsto em lei.

### 3.4 REGIME DE REMUNERAÇÃO E INVESTIMENTO DOS JOGOS DE AZAR

Nesse capítulo, analisaremos como se dá a remuneração dos exploradores de jogos de azar e de que forma o Estado participa dessa remuneração. Abordaremos também o regime de investimentos desses empreendimentos. Antes, faremos breve exposição do regime de remuneração das concessões de serviços públicos.

#### 3.4.1 A remuneração dos concessionários de serviços públicos

A concessão comum de serviço público distingue-se dos demais contratos típicos de colaboração da Administração Pública porque a concessionária obtém a sua remuneração da exploração do serviço, por meio do pagamento de tarifas e receitas alternativas, em vez de pagamentos pelo poder público.<sup>498</sup> Importante, então, definirmos o que é a tarifa e o que são as receitas alternativas.

A tarifa é a *“remuneração cobrada pela concessionária em virtude da prestação de serviços públicos”*.<sup>499</sup> Nas lições de EGON BOCKMANN MOREIRA, trata-se da *“retribuição paga por cada um dos usuários em vista da obra construída e/ou do serviço prestado”*.<sup>500</sup> A tarifa deriva de uma relação jurídica estabelecida entre a concessionária de serviço público e o usuário, constituindo-se a forma de contraprestação pela obra e/ou serviço. Está aqui o caráter retributivo da tarifa, que é devida e paga em razão da prestação de um serviço ou obra. Ressalta-se que essa lógica se mantém mesmo quando pensamos em tarifas mínimas, pagas

---

FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal**: comentários à lei nº 9.784, de 29.1.1999. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 54-55.

<sup>498</sup> MOREIRA, Egon Bockmann, 2010, p. 327.

<sup>499</sup> CÂMARA, Jacintho Arruda. **Tarifa nas concessões**. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 66.

<sup>500</sup> MOREIRA, Egon Bockmann, 2010, p. 327.

independentemente do uso do serviço, que remuneram a prestação do serviço consubstanciada na disponibilização de infraestrutura.

A tarifa tem natureza regulamentar e contratual porque ela é fixada e pode ser alterada pelo Poder Público, podendo ter como base a proposta realizada na licitação – quando o critério de julgamento adotado contemplar essa possibilidade, como visto acima. A tarifa é um preço fortemente regulado e controlado pelo Poder Público, sendo desnecessária a sua fixação em lei e estando sujeita a alteração administrativa.<sup>501</sup>

A cobrança da tarifa tem fundamento no artigo 175, parágrafo único, inciso III, da Constituição Federal, que prevê que a lei disporá sobre a política tarifária. A política tarifária é definida pelos entes políticos responsáveis pela prestação do serviço, representando a política pública adotada para cada caso concreto, pois o Estado definirá quem deve arcar com o serviço público, bem como definir metas a serem atingidas pelos particulares, que podem variar no tempo.<sup>502</sup>

Logo, a política tarifária pode possuir finalidades diversas, a depender da política pública adotada. Há, contudo, algumas diretrizes gerais fixadas na Lei 8.987/1995. Primeiro, a tarifa deve contemplar a igualdade entre os usuários, o que não afasta a adoção de tarifas diferenciadas, de modo a cumprir a isonomia em sentido material, conferindo tratamento privilegiado para quem efetivamente necessita. Admite-se, assim, o estabelecimento de discriminações nas tarifas e de subsídios cruzados para atingir essas finalidades.<sup>503</sup>

Em segundo lugar, deve-se prestigiar a modicidade tarifária, por força da disposição do art. 6º, §1º, que prevê o atendimento dessa condição para a prestação de um serviço público adequado. O que é tarifa módica e a forma de alcançar isso será estabelecido pelo Estado por meio da sua política tarifária.<sup>504</sup>

Em terceiro, a tarifa deverá ser fixada de modo a assegurar o atendimento do equilíbrio econômico-financeiro da concessão – que será melhor analisado abaixo. Por fim, a política tarifária também deve buscar a universalização dos serviços públicos, devendo ser adotadas políticas públicas para alcançar essa meta de garantir acesso aos serviços públicos para todos.<sup>505</sup>

---

<sup>501</sup> SCHWIND, Rafael Wallbach, 2010, p. 47 e 60.

<sup>502</sup> MOREIRA, Egon Bockmann, 2010, p. 322-323.

<sup>503</sup> MOREIRA, Egon Bockmann, 2010, p. 346-347.

<sup>504</sup> CÂMARA, Jacintho Arruda. **Tarifa nas concessões**. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 72-73.

<sup>505</sup> SCHWIND, Rafael Wallbach, 2010, p. 78.

A remuneração da concessionária, entretanto, não se restringe à cobrança de tarifas, pois ela também pode ser remunerada por receitas alternativas,<sup>506</sup> conforme autorizado expressamente pelo artigo 11 da Lei 8.987/1995. Essas receitas são definidas da seguinte forma por RAFAEL SCHWIND:

Receitas marginais são aquelas receitas oriundas de atividades distintas do serviço delegado pelo poder público, mas que com aquele serviço guardam relação econômica (ainda que não necessariamente material), uma vez que tais receitas são revertidas em proveito da eficiência na prestação do serviço delegado<sup>507</sup>.

Como se pode observar, dois fatores distinguem essencialmente as receitas alternativas. O primeiro é que elas não decorrem da exploração do serviço em si, mas de atividades acessórias ou secundárias ao objeto principal da concessão.<sup>508</sup> Já o segundo aspecto é que elas não são necessariamente pagas pelos usuários dos serviços. Aliás, uma das formas mais comuns de obtenção de receita alternativa é a venda de espaço publicitários nas infraestruturas da concessão, o que certamente não é suportado pelo usuário, mas por terceiros. O principal efeito das receitas alternativas é conferir maior eficiência econômica para a concessão, internalizando os efeitos positivos dessa forma de remuneração e viabilizando a modicidade tarifária.<sup>509</sup>

Portanto, a concessionária será, em regra, remunerada tanto pela obtenção de tarifas quanto pela obtenção de receitas alternativas. A composição integrará a remuneração total da concessionária e revelará o equilíbrio econômico-financeiro da concessão de serviço público.

Além disso, é necessário destacar que a remuneração da concessionária pode se submeter a dois regimes gerais de controle de tarifas,<sup>510</sup> também chamados de métodos de fixação de tarifas,<sup>511</sup> que podem ser pelo custo do serviço ou pelo preço.

---

<sup>506</sup> Utiliza-se a expressão “receitas alternativas”, por ser a mais comum na doutrina, mas indica-se a crítica formulada por Rafael Wallbach Schwind de que as receitas alternativas são uma das espécies das receitas previstas no art. 11 da Lei 8.987/1995, assim ele chama esse conjunto de formas de remuneração como receita marginal (SCHWIND, Rafael Wallbach, 2010, p. 264).

<sup>507</sup> SCHWIND, Rafael Wallbach, 2010, p. 267.

<sup>508</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, 2003, p. 267.

<sup>509</sup> SCHWIND, Rafael Wallbach, 2010, p. 274-277.

<sup>510</sup> MOREIRA, Egon Bockmann, 2010, p. 362.

<sup>511</sup> SCHWIND, Rafael Wallbach, 2010, p. 83 e 87.



A remuneração pelos custos (*cost-based*) ocorre mediante a fixação de uma taxa de retorno sobre os ativos.<sup>512</sup> Ou seja, os documentos da concessão devem estipular os custos variáveis e de investimento, a estrutura tarifária e a taxa de remuneração. O objetivo desse modelo é forçar uma aproximação entre a remuneração do particular e o custo do serviço, evitando preços abusivos.<sup>513</sup> Trata-se de um modelo que foi muito difundido mundialmente, inclusive no Brasil, mas que apresenta diversos problemas.<sup>514</sup>

A principal dificuldade desse método é a ausência de incentivos para condutas eficientes, pois o aumento dos ativos, dos custos, implica também o acréscimo da remuneração da concessionária, havendo incentivo para que ele fique “*supercapitalizado*”<sup>515</sup>. Assim, não existe incentivo para a redução de custos nem desincentivos para a realização de investimentos inúteis, que não geram benefícios aos usuários. Outro problema é a sua operacionalização, seja porque o próprio conceito de custo possui divergências e a solução adotada pode gerar distorções, seja porque há uma enorme assimetria de informações entre concessionária e Poder Concedente, o que dificulta a obtenção dos dados necessários para fazer o controle adequado dos custos existentes, de modo a fixar corretamente a taxa de retorno.<sup>516</sup>

Alternativamente a esse modelo, existe o método de fixação da tarifa baseado no preço. O modelo mais comum é aquele que fixa um preço máximo, que é o método *price cap*.<sup>517</sup> Aqui, o Poder Público fixa o valor máximo de tarifa que pode ser cobrado pela concessionária, estimulando a adoção de soluções eficientes e que produzam resultados econômicos mais favoráveis às concessionárias e, consequentemente, aos usuários.<sup>518</sup> Importante mencionar que existem várias formas de se estabelecer estímulos baseados no método *price cap*. Por exemplo, a adoção da revisão de tarifas por meio de IPC-X, no qual a tarifa é revista periodicamente, sofrendo o ajuste da inflação menos um deflator fixado previamente. Com isso, busca-se incentivar a eficiência para garantir a redução da tarifa.<sup>519</sup>

---

<sup>512</sup> MOREIRA, Egon Bockmann, 2010, p. 362.

<sup>513</sup> SCHWIND, Rafael Wallbach, 2010, p. 83.

<sup>514</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. 2003, p. 353.

<sup>515</sup> MOREIRA, Egon Bockmann, 2010, p. 363.

<sup>516</sup> SCHWIND, Rafael Wallbach, 2010, p. 84-85.

<sup>517</sup> MOREIRA, Egon Bockmann, 2010, p. 363.

<sup>518</sup> MOREIRA, Egon Bockmann, 2010, p. 363.

<sup>519</sup> MOREIRA, Egon Bockmann, 2010, p. 363.

Além de estimular a adoção de soluções eficientes, o modelo de limite de tarifa é mais fácil de gerenciar para o poder concedente, pois libera-o de controlar de forma minuciosa os custos do serviço.<sup>520</sup> No entanto, ele também apresenta alguns potenciais problemas, como o possível comprometimento da qualidade do serviço, a ausência de incentivos para a redução da tarifa abaixo do teto e o aumento do risco do investimento.<sup>521</sup> Por isso, o Poder concedente tem que exercer a adequada fiscalização do serviço prestado e do cumprimento das obrigações contratuais.

Cada um dos modelos tem suas vantagens e desvantagens, devendo ser escolhidos de acordo com as particularidades do serviço público concedido.<sup>522</sup>

Por fim, apesar da possibilidade de remuneração pelas receitas alternativas, EGON BOCKMANN MOREIRA aponta que nas concessões comuns a tarifa deve ser a principal fonte de remuneração, amortização e lucratividade, diante do caráter autossustentável do projeto.<sup>523</sup> Com efeito, reconhecemos que nas concessões comuns o projeto deve ser autossustentável, mas reputamos que é possível que isso ocorra mediante a obtenção de receitas pela exploração da atividade econômica sem que a tarifa seja a principal forma de remuneração da concessionária.

Não existe norma estabelecendo a obrigatoriedade de cobrança de tarifas nas concessões de serviço público.<sup>524</sup> O Poder Concedente detém competência para estabelecer qual será a política tarifária, o que inclui a possibilidade de prever a inexistência de tarifa, quando o projeto continuar sendo autossustentável com outras receitas. Ainda, é possível manter o caráter exploratório do serviço mesmo sem a cobrança de tarifas, dependendo da formatação do serviço público. É o que ocorre com os serviços de radiodifusão (rádio e televisão aberta), nos quais a concessionária não cobra tarifas dos usuários, mas é remunerada pela venda de espaço publicitário.<sup>525</sup>

---

<sup>520</sup> SCHWIND, Rafael Wallbach, 2010, p. 87.

<sup>521</sup> SCHWIND, Rafael Wallbach, 2010, p. 93.

<sup>522</sup> Fernando Vernalha Guimarães aponta que a prestação do serviço público em regime de exclusividade pressupõe um controle maior sobre as tarifas, enquanto nos serviços prestados em regime de competição, deve haver maior liberdade tarifária (GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O regime tarifário na concessão de serviço público. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, ano 7, n. 27, Belo Horizonte, jul./ago/ 2009, p. 2.

<sup>523</sup> MOREIRA, Egon Bockmann, 2010, p. 328.

<sup>524</sup> SCHWIND, Rafael Wallbach, 2010, p. 62-66.

<sup>525</sup> CÂMARA, Jacintho Arruda, 2009, p. 55, e MARQUES NETO, Floriano de Azevedo, 2015, 222-223.

Estabelecidas essas premissas, passamos a analisar como se dá o regime de remuneração das concessões de jogos de azar.

### 3.4.2 A remuneração na exploração dos jogos de azar

A remuneração dos jogos de azar tem algumas peculiaridades, o que acarreta a necessidade de esclarecimentos para a sua compatibilização para o caso de a atividade ser qualificada como serviço público.

#### 3.4.2.1 As finalidades da remuneração dos jogos de azar

Eventual liberação dos jogos de azar não deverá vir acompanhada de pretensões de universalização e modicidade tarifária. Por mais que seja qualificado como serviço público, o Estado não pretende incentivar a prática de jogos de azar por brasileiros ou turistas. Ao contrário, ele poderá adotar políticas públicas de desincentivo da prática da atividade. A liberação não vem para ofertar um serviço imprescindível para a população, mas para assegurar, especialmente, arrecadação de verbas para o Estado e aumentar o controle público sobre a atividade de jogos de azar já existente, mas clandestina.

Por isso, a lógica de remuneração típica das concessionárias de serviço público voltadas para a pretensão de universalização e modicidade tarifária são incompatíveis com os jogos de azar. Por essas razões, esses princípios não devem nortear a remuneração das concessionárias. Logo, se os jogos de azar forem qualificados como serviços públicos, é necessário que a lei também defina as políticas públicas sobre a atividade, o que certamente afastará a modicidade tarifária e a universalização e, conseqüentemente, a regra geral constante no art. 6º, §1º, da Lei 8.987/1995.

Com efeito, a remuneração dos operadores de jogos de azar visa ao atendimento de quatro fins: (i) remunerar o capital investido; (ii) amortizar investimentos; (iii) atendimento das normas regulatórias quanto à exploração dos jogos de azar; e (iv) pagamento de contraprestações financeiras ao Estado. É com essa lógica em mente que se deve estabelecer a remuneração dos particulares, o regime de investimentos, as regras regulatórias sobre a exploração dos jogos de azar e as contraprestações financeiras devidas ao Estado.

### 3.4.2.2 As diversas formas de remuneração do operador de jogos de azar de acordo com o tipo de jogo explorado

A segunda particularidade da remuneração dos operadores de jogos de azar é a sua variação de acordo com o tipo de jogo, havendo distinções significativas na remuneração de jogos bancados, de jogos não bancados e das máquinas caça-níqueis (*slot machines*).

Primeiramente, destacamos que a experiência internacional mostra ser raro a cobrança de entrada em cassinos ou locais de jogos, pois o interesse dos operadores é ter o maior número possível de pessoas jogando e não restringir o acesso. Com efeito, não existe os operadores não são remunerados pelo ingresso de pessoas nos locais de jogos, mas apenas pelo jogo em si – o que varia de acordo com o tipo de jogo.

Os jogos bancados são aqueles em que os jogadores participam apostando contra a banca, que é a operadora do jogo e representa um fundo de dinheiro contra quem o jogador aposta. De forma resumida, o jogador aposta que ganhará uma partida do jogo que está participando e a banca aceita essa aposta. Quem vencer, leva o valor acertado inicialmente. Ou seja, a banca participa do jogo enfrentando os jogadores.

Nesse tipo de atividade, não existe pagamento de tarifa pelo jogador à casa para poder participar do jogo. Ele apenas aposta que vai ganhar o jogo. Se ele for o vencedor, ele leva o prêmio que faz jus em decorrência da aposta. Porém, se ele perder, o valor da aposta fica com o operador do jogo. Assim, a remuneração da empresa que explora o jogo de azar não decorre da cobrança de valores para permitir a participação de jogadores, mas do número de vezes que o operador ganha as apostas. O lucro e o sucesso do empreendimento estão diretamente vinculados a dois fatores: vantagem estatística sobre os jogadores e alto volume de jogos para permitir a realização da vantagem estatística.

Em todos os jogos bancados, por menor que seja, o operador sempre possui uma vantagem estatística sobre o jogador. Por exemplo, no blackjack, a vantagem da banca contra o jogador é de apenas 0,5%, caso o jogador realize as táticas corretas. Já no Bacará a vantagem da casa é 1,5% e no pôquer caribenho a vantagem é de 5%.

No entanto, a vantagem estatística não é expressiva em todos os casos, o que significa que ela pode não se apresentar em uma baixa amostragem de eventos aleatórios. Isto é, a realização de apenas um jogo com vantagem de apenas 0,5% certamente não se revela muito interessante ou lucrativo para um operador de jogo. No entanto, a realização de centenas de jogadas por minuto com vantagem de 0,5% será lucrativa, pois o grande volume de jogos permitirá a observação da vantagem em favor da casa, seguindo a lei dos grandes números.<sup>526</sup>

Em outras situações em que a vantagem da casa é muito superior, as regras do jogo, geralmente, estipulam recompensas maiores aos jogadores. É o caso da roleta, por exemplo. Como já visto, a roleta consiste em um jogo com 36 números mais um zero (tem roletas que tem ainda o 00 e outras têm o 000). Existem diversas formas de apostar na roleta, mas em todas a casa possui vantagem, por conta do zero. Por exemplo, a aposta em número tem a chance de acerto de  $1/37$ , quando tem apenas um zero. Se o jogador acertar, o seu prêmio será 36 vezes o valor da aposta. Aqui, a casa tem vantagem tanto na probabilidade quanto no valor da remuneração, tornando impossível, estatisticamente, o jogador ganhar em longo prazo. Assim, mesmo nessas situações em que a remuneração do jogador é maior, a vantagem do operador persiste.

Logo, realizadas essas duas condições (vantagem estatística e alto volume de jogo), o operador do jogo sempre ganhará mais do que perderá nas apostas.

A remuneração do operador da exploração dos jogos bancados vem exclusivamente dessa vantagem probabilística. Ele não cobra nenhum valor dos jogadores por participarem dos seus jogos, bastando o alto volume de apostas para garantir o seu sucesso financeiro. Por isso, os cassinos e locais de jogos fazem esforço para atrair jogadores: o volume de jogos que assegurará a sua remuneração.

Portanto, nos jogos bancados, a remuneração do operador de jogos de azar vem da exploração direta da atividade, por meio da vitória nos jogos, e não do pagamento de quaisquer valores pelos particulares.

---

<sup>526</sup> Em termos simplistas, a lei dos grandes números prevê que a realização do mesmo evento diversas e sucessivas vezes permite que o resultado real seja próximo ao resultado esperado. Por exemplo, a probabilidade matemática de se acertar um lado de um dado de seis faces é  $1/6$ . Todavia, somente será verificada na prática a concretização dessa probabilidade se jogarmos o dado um número suficiente de vezes para que efetivamente a probabilidade de  $1/6$  seja observada.

Em razão da forma como a concessionária de jogos é remunerada pelos jogos bancados, a sua remuneração é incompatível com o regime tarifário. Também não se trata de remuneração alternativa, pois as suas receitas são obtidas pela exploração do objeto principal da concessão, que são os jogos de azar.<sup>527</sup> É uma remuneração *sui generis*, obtida pela exploração direta da atividade de jogos de azar.

A mesma lógica é aplicável às máquinas caça-níqueis (*slot machines*), já que as chances de vitória da banca serão sempre maiores da dos jogadores. É dessa forma que os operadores ganham mais do que perdem e têm lucro na sua atividade de exploração dessas máquinas. Todavia, existe uma peculiaridade nesse tipo de jogo de azar, que é a possibilidade de o operador programar qual é o seu percentual de vitória. Quanto maior o seu percentual, conseqüentemente, maior a sua remuneração pela exploração dessa atividade. Apesar de não haver tarifa cobrada do jogador, vislumbramos nesse tipo de jogo de azar a possibilidade de o regulador emitir normas interferindo na rentabilidade da operação. Por isso, é importante que as regras que fixarem os percentuais de vitórias programadas nas *slot machines* sejam previstas anteriormente à concessão e sejam balanceadas com as regras referentes ao pagamento de contraprestação financeira ao Estado.

De modo distinto, nos jogos não bancados, o operador não participa do jogo, ele apenas o administra. São os casos de jogos de carta em que somente participam jogadores. Nesses jogos, o operador irá apenas gerenciar a atividade, disponibilizando infraestrutura e pessoal para permitir a sua realização. Como contrapartida, o operador cobra um percentual dos valores apostados entre os jogadores, o que é costumeiramente chamado de *rake*. Esse valor, geralmente, incide sobre o volume de apostas feitas em cada jogada. Tal modelo geral de cobrança de percentual sobre os valores apostados é realizado em diversos tipos de jogos não bancados, como o ocorre no pôquer jogado por dinheiro e não em torneios.

Assim, nessa modalidade de jogos de azar, observamos que existe de fato o pagamento de uma espécie de tarifa pelos usuários dos jogos de azar, cujo valor é geralmente padronizado pelo mercado, mas pode conter variações. Por isso, em uma concessão de jogos de azar, deve haver a fixação do valor dessas tarifas.

---

Reputamos que o melhor método de fixação dessa tarifa depende da forma como a concessão foi realizada, se em regime de competição ou não. Caso ela tenha sido feita em regime de exclusividade, essa tarifa deve ser fixada pelo poder concedente sem margem de liberdade para o particular, para evitar cobranças abusivas dos operadores. Por outro lado, se for instaurada competição entre concessões de jogos de azar, entendemos que essa tarifa deve ser fixada com base em valor máximo, em regime de flexibilidade tarifária, permitindo que os particulares ofereçam tarifas diferenciados para atrair novos jogadores e aumentar sua lucratividade.

Estas considerações partem do pressuposto de que haveria a concessão de apenas jogo de azar e não de um hotel que ofereça essa atividade. Porém, caso a concessão seja integrada com a atividade hoteleira, a cobrança de valores pela hospedagem se enquadraria como tarifa pela prestação de serviço público.

Nesse caso, o melhor regime seria o de fixação de uma tarifa limite, com ampla liberdade tarifária para a concessionária, independentemente da existência de concorrência de outras concessões de cassinos. Somente assim seria possível assegurar a eficiência econômica e a lucratividade do empreendimento. Isso porque, os hotéis cassinos e resorts integrados são destinos turísticos e competem com outros destinos turísticos, independentemente de possuírem características diversas. Um hotel fazenda compete com um hotel em balneário, por exemplo. Cabe a cada um deles adotar medidas de publicidade e de tarifação das suas estadias para aumentar a sua receita. É essencial o *revenue management*, que é justamente a tarifação de acordo com a quantidade esperada de visitantes para cada período.<sup>528</sup>

Além de assegurar a eficiência econômica, essa forma de remuneração das tarifas hoteleiras também facilita o controle, pois dispensa que o Poder Concedente tenha de exercer fiscalização sobre os custos do hotel ou coisa que o valha, o que certamente seria contraproducente.

Ademais, as concessões de jogos de azar possuem oportunidade de remuneração por meio de receitas alternativas, especialmente, com a realização de eventos, shows e com a instalação de restaurantes e bares em suas dependências –

---

<sup>528</sup> ERDEM, Mehmet; JIANG, Lan. An overview of hotel revenue management research and emerging key patterns in the third millennium. **Journal of Hospitality and Tourism Technology**, vo.7, n. 3, 2016, p. 2.



isso pensando no caso de jogos presenciais. A obtenção de receitas alternativas nas concessões de jogos de azar deve ser incentivada, de forma a conferir maior lucratividade da concessão. A simples oferta desses serviços secundários já representa um benefício aos usuários dos cassinos. Mas não só, a geração de mais receita pelo cassino também implicará benefícios econômicos gerais, como a geração de empregos, e específicos, como pagamentos maiores ao Poder Público. Por isso, quanto mais lucrativa for a exploração dos jogos de azar, maiores serão os seus benefícios sociais e para o Estado.

### 3.4.3 O regime de investimentos, reversibilidade de bens e amortização nas concessões de jogos de azar

A exploração dos jogos de azar como serviço público por meio de concessão comum ainda traz três temas correlacionados com a remuneração, que são os investimentos previstos para a realização da concessionária, a reversibilidade de bens afetos à concessão e a amortização dos investimentos realizados durante a execução do contrato.

A concessão comum de serviço público deve ser estruturada e regulada visando à prestação adequada do serviço. Para tanto, o contrato de concessão deverá ser moldado de tal forma que sejam previstos os requisitos necessários para atingir a essa finalidade. Uma das questões relativas à forma de prestação do serviço é justamente a definição dos investimentos que deverão ser realizados pela concessionária.

Em uma concessão de jogos de azar, esses investimentos estão ligados ao modelo de exploração da atividade que se pretende, assim como a intensidade da intervenção que o Estado busca na forma de exploração dos jogos de azar.

Primeiramente, os investimentos necessários para a exploração presencial são distintos daqueles obrigatórios para a exploração virtual dos jogos de azar. Pensando apenas na exploração presencial, o Estado pode desenhar diversos modelos de exploração, como a exploração em salas exclusivas para jogos e conferir ampla liberdade para a concessionária definir como isso será realizado. Poderá, por outro lado, estabelecer que os jogos deverão ser explorados em resorts integrados, isto é, em um conjunto integrado com estrutura hoteleira e com salas para a exploração de jogos de azar. Já a exploração virtual demandará a análise da

necessidade de construção de servidores e de estrutura física no país para a sua sede, ou dispensar essa exigência, caso se aceite que os servidores fiquem fora do país. Assim, primeiramente, o plano de investimentos é vinculado com o tipo de atividade que se está discutindo e com a forma que o Estado deseja que ela seja explorada.

Ainda, os investimentos que se pode exigir do particular podem não se relacionar diretamente com os jogos de azar. Pode-se exigir da concessionária a realização de obras em bens públicos, como a construção ou reforma de vias públicas, praças e outras localidades, especialmente para melhorar a infraestrutura da região em que os jogos de azar serão explorados. Com isso, os investimentos que a concessionária terá que fazer podem não ser relacionados diretamente com a exploração de jogos de azar.

Em qualquer caso, o contrato de concessão deverá dispor sobre os investimentos que serão de realização obrigatória pela concessionária.

Além disso, o contrato de concessão deverá dispor sobre a reversibilidade desses bens. Ou seja, quais bens serão revertidos para o patrimônio público. Como bem explica FLORIANO MARQUES NETO, em uma concessão existem três tipos de bens: (i) bens de domínio público e que são transferidos para a utilização da concessionária; (ii) bens que são adquiridos ou construídos pela concessionária previstos no contrato e que são imprescindíveis aos serviços públicos; e (iii) bens privados da concessionária que não são imprescindíveis ao serviço público.<sup>529</sup> Em regra, ao final do prazo da concessão, os bens e direitos imprescindíveis para a realização do serviço público são revertidos para o patrimônio público, devendo o contrato estabelecer quais bem serão reversíveis e o regime que será observado em relação a eles, conforme arts. 18, X e XI, e 23, X, da Lei 8.987/1995.<sup>530</sup>

Nas concessões de jogos de azar, a reversibilidade dos bens dependerá muito do que será exigido das concessionárias para explorar a atividade e o que será reputado como imprescindível para a atividade. Por exemplo, se estruturado um modelo em que o particular terá que construir um complexo turístico, incluindo um hotel de luxo, deve-se verificar se é realmente necessário que esses bens sejam reversíveis, tanto para o Poder Concedente quanto para os particulares. Além disso,

---

<sup>529</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo, 2015, p. 196.

<sup>530</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo, 2015, p. 197.

como ressaltado anteriormente, deve haver previsão clara no contrato sobre quais bens serão reversíveis, para que a proposta financeira permita o adequado equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Por fim, os investimentos exigidos do particular e o regime de reversibilidade de bens deverão ser claros para que o particular possa estruturar a sua proposta técnica e/ou financeira de modo a permitir a amortização dos investimentos. Os investimentos realizados em bens reversíveis ou públicos configuram, de certo modo, um financiamento que a concessionária faz ao Estado, pois ela assume o ônus financeiro de bens que não serão seus ao final da concessão. Assim, *“a amortização é o processo de extinção de uma dívida por meio de pagamentos periódicos no transcurso do tempo”*.<sup>531</sup>

A amortização será um dos itens que compõem os valores arrecadados pelo particular, junto com a sua remuneração, os custos para prestar os serviços e o valor de outorga eventualmente pago pela concessão.<sup>532</sup>

Por isso, os investimentos exigidos do particular e a sua reversibilidade ao poder público possuem íntima relação com a remuneração do particular, o que impõe ao Poder Concedente o dever de realizar estudo econômico-financeiro antes da realização da concessão, para que não sejam feitas exigências de investimentos que tornem o projeto insustentável financeiramente. Mais ainda, deve-se avaliar o custo-benefício de prever a reversão de bens ao poder público. Em determinados casos, a reversão será a solução mais eficiente economicamente, como a construção de hotel em local que não comportaria a instalação turística. Nesses casos, os particulares estruturam a sua proposta de modo a amortiza esse investimento considerando que o hotel não perdurará sem a exploração de jogos. Em outras situações, a melhor decisão é deixar o investimento com o particular e não pagar por ele, como ocorreria em situações em que o hotel construído teria interesse comercial mesmo sem a atividade de jogos de azar. Tudo isso deverá ser levado em conta no momento da definição do plano de investimentos, no regime de reversibilidade de bens e na remuneração do particular.

Essas reflexões são pertinentes especialmente para as concessões de serviço público, não se aplicando a eventual exploração privada dos jogos de azar.

---

<sup>531</sup> MOREIRA, Egon Bockmann, 2010, p. 159.

<sup>532</sup> MOREIRA, Egon Bockmann, 2010, p. 161.

Nesse último caso, a situação é mais simples, pois os bens adquiridos pelo particular para explorar os jogos de azar permanecem com o particular e nunca se tornam públicos. Por outro lado, eventuais construções realizadas em bens públicos são, desde o início, públicas, não havendo reversão de tais bens – ainda que seja admitida possível concessão temporária desse bem ao particular.

#### 3.4.4 O pagamento de contrapartidas ao Estado<sup>533</sup>

Um tema que não se relaciona propriamente à remuneração do particular que explora os jogos de azar, mas que produz efeitos sobre ela é o pagamento de contrapartidas financeiras ao Estado, junto com a tributação da atividade.

Como visto no início desse capítulo, a política pública que envolve a liberação dos jogos de azar tem como um dos seus objetivos principais a arrecadação financeira para o Estado. Prefere-se autorizar a exploração de jogos de azar porque se reputa que a política repressiva não funciona, isto é, que essa atividade persiste mesmo sendo proibida, e que é melhor liberar e controlar os jogos de azar, do que proibir. Consequentemente, a maior vantagem dessa política para o Estado é justamente a possibilidade de participar dos lucros da exploração de jogos de azar.

A principal razão para o Estado participar dos lucros da atividade é aumentar a sua receita fiscal, o que é especialmente relevante em tempos de crise financeira. Outra é fazer frente aos custos sociais decorrentes da legalização dessa atividade, sendo os principais os custos de saúde, com o potencial aumento de casos de jogadores patológicos, e os custos com segurança pública, para manter a segurança dos locais dos jogos e reprimir a atividade clandestina.<sup>534 535</sup> Assim, como a liberação dos jogos geraria custos sociais, seria necessária a compensação desses valores.

---

<sup>533</sup> O objeto da presente dissertação é analisar as possíveis formas de regulação dos jogos de azar, o que compreende a indicação dos instrumentos para o Estado arrecadar com essa atividade. No entanto, este trabalho não pretende analisar os efeitos fiscais e a tributação da exploração dos jogos de azar. Por isso, o presente capítulo limita-se a indicação geral das possíveis formas do Estado obter remuneração sobre a atividade dos jogos, mas sem se aprofundar em cada uma delas, o que demandaria trabalhos próprios e ultrapassaria o corte metodológico realizado.

<sup>534</sup> RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert; RIBEIRO, Gustavo Sampaio de Abreu, 2012, p. 630-634.

<sup>535</sup> Estudos indicam que os jogadores patológicos cometem atos ilegais para sustentar sua atividade, possuem índices mais elevados de divórcio, sofrem de distúrbios cardiovasculares, problemas respiratórios, transtornos do sistema nervoso, perturbação do sono, obesidade, cansaço crônico, dentre outros problemas (OLIVEIRA, Maria Paula Magalhães Tavares de; SILVEIRA, Dartiu Xavier da; SILVA, Maria Teresa Araujo. Jogo patológico e suas consequências para a saúde pública. **Revista Saúde Pública**, 2008, p. 545-545.

O terceiro motivo para o Estado cobrar valores pela exploração de jogos de azar seria desincentivar a prática da atividade. Isto é, o Estado poderia prever tributação ou contrapartidas financeiras de modo que não fosse interessante (não houvesse um incentivo) para o particular explorar a atividade ou para o usuário participar dessa atividade. São os chamados “*sin taxes*”, tributos implementados com a finalidade de desencorajar as atividades consideradas socialmente nocivas.<sup>536</sup> Pode-se questionar a compatibilidade da instituição de remuneração do poder público com essa finalidade com o próprio objetivo de liberar os jogos de azar para aumentar a arrecadação estatal. No entanto, não é o objetivo do presente trabalho se aprofundar sobre essa temática, então, limitamo-nos a indicar que existe essa possível finalidade.<sup>537</sup>

Por essas razões, é necessária a previsão de instrumentos que permitam a cobrança de valores pelo Estado em face das exploradoras de jogos de azar. Vislumbramos dois gêneros de instrumentos que podem ser utilizados para essa finalidade.

De um lado, temos as diversas espécies tributárias, como impostos, taxas e contribuições sociais específicas, que são aquelas prestações pecuniárias compulsórias instituídas por lei e cobradas mediante atividade administrativa vinculada, conforme prevê o artigo 3º do Código Tributário Nacional. Por meio dos diversos tipos de tributos, o Estado pode compartilhar os lucros auferidos com a exploração de jogos de azar, cobrar valores pela fiscalização da atividade e instituir compensações tributárias pelos custos sociais dos jogos de azar. Isso pode ocorrer por meio dos tributos já previstos constitucionalmente ou com a alteração da Constituição Federal e criação de novos tributos, como uma possível contribuição específica sobre os jogos de azar.<sup>538</sup>

---

<sup>536</sup> HINES JR., James R. Taxing Consumption and Other Sins, **Journal of Economics Perspectives**, Vol. 21, n. 1. Michigan, 2007, p. 50 e 51.

<sup>537</sup> Reputamos que fixação de tarifas ou até mesmo de tributos com a finalidade de desestimular a prática de jogos de azar é, em grande medida, ineficaz porque a maior parte dos jogos de azar não possui tarifa. Com isso, a política tarifária ou tributária não é sequer repassada ao jogador, que não é afetado pelo valor cobrado pelo Estado. Consequentemente, não há efeito sobre o desejo do jogador participar da atividade. A situação é completamente distinta do cigarro, por exemplo, em que o usuário arca com cada centavo de aumento de tributos sobre o produto que se deseja desincentivar. O mesmo não ocorreria com os jogos de azar. Por esse motivo, reputamos ineficaz a adoção de políticas tarifárias voltadas para desestimular os jogos de azar.

<sup>538</sup> Sobre o tema, conferir: SILVEIRA, João Vitor Kanufre Xavier da. **A exploração dos jogos de azar no Brasil: uma perspectiva à luz do direito financeiro**. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, 2020.

De outro lado, o Estado pode estabelecer um regime de contrapartidas financeiras em que as concessionárias de jogos de azar podem ser obrigadas a pagar valores no decorrer da execução do contrato de concessão.

Ademais, é possível que o Estado combine os dois tipos de instrumentos, implementando tributação específica para os jogos de azar e cobrando contrapartidas financeiras nas concessões de serviço público. Aliás, esse é o regime mais comum nos países que possuem um regime de concessão de jogos de azar, como ocorre em Macau e Portugal.

Em qualquer caso, ao estruturar o modelo no qual os jogos serão liberados, o Estado deve fazer o estudo econômico-financeiro para não sobrecarregar a atividade com tributos e contrapartidas financeiras de tal modo que a inviabilize ou dificulte o seu pleno desenvolvimento. Por isso, as contrapartidas financeiras e a tributação não podem ser pensadas desvinculadas dos investimentos exigidos dos particulares e da remuneração esperada e projetada pela exploração da atividade. Deve haver um equilíbrio que não prejudique financeiramente a exploração dos jogos de azar.

Como a tributação da atividade foge o escopo do presente trabalho, focaremos nossa análise apenas nas contrapartidas financeiras contratuais fixadas nas concessões de serviço público, ou exigidas para a atribuição de autorização de exploração de jogo de azar.

Em uma política tarifária, é possível a previsão de que parte dos valores arrecadados com as tarifas sejam destinados para o Estado, o que é denominado de *“tarifas com efeito arrecadatório em benefício do poder concedente”*.<sup>539</sup> Por meio desse mecanismo, o Estado busca aumentar a sua arrecadação com a exploração privada dos serviços públicos. Podemos cogitar duas formas de isso se concretizar: pagamento de valores pela concessionária a título de outorga pela concessão e apropriação de parte das tarifas cobradas dos usuários. Em ambos os casos, a concessionária transferirá valores ao Poder Público que foram arrecadados pela exploração do serviço.

Nas concessões de jogos de azar, como a cobrança de tarifas não representa a principal forma de remuneração das concessionárias, a melhor forma de o Estado arrecadar valores com a concessão é por meio do pagamento de uma contrapartida

---

<sup>539</sup> SCHWIND, Rafael Wallbach, 2010, p. 118.

financeira pela outorga da licitação. Esse valor é definido na licitação e pode ser escolhido como critério do certame.

Essas contrapartidas financeiras podem ser pagas no ato da assinatura do contrato ou fracionadas ao longo da execução do contrato.<sup>540</sup> Ainda, as contrapartidas podem ser um valor fixo ou podem ser um percentual sobre as receitas auferidas pela concessionária. Elas também podem ser compostas de valores distintos, por exemplo, pode haver faixa de valores para cada tipo de jogo explorado pelo concessionário. A estrutura ideal das contrapartidas financeiras deve ser trabalhada na estruturação da concessão de jogos de azar, sendo imprescindível a realização de estudos de viabilidade econômico-financeira e a consulta pública dos agentes do mercado, para que possam apresentar suas opiniões técnicas, de modo a garantir o sucesso do modelo projetado.

Tome-se como exemplo a recente concessão da LOTEX (loteria instantânea), em que foram feitas diversas tentativas de licitação até que houvesse a participação de uma empresa interessada. O motivo principal foi o valor alto de outorga mínima estabelecido no Edital. Mesmo baixando esse valor, o consórcio que se sagrou vencedor acabou desistindo do contrato por conta, especialmente, da inviabilidade financeira do projeto.<sup>541</sup> Por isso, o desejo de arrecadação imediata do Estado tem que ser compatibilizado com a viabilidade financeira do projeto.

Importante registrar que a cobrança de contrapartidas financeiras pela outorga de concessão de jogos de azar é uma prática comum na experiência internacional. Por exemplo, Macau faz esse tipo de cobrança, havendo uma parcela dos valores que é previamente estabelecida pelo Estado e outra parte que é objeto das propostas apresentadas no concurso para a concessão. Já em Portugal, as concessionárias também fazem pagamentos semestrais a título de outorga pela concessão, e esses valores são calculados sobre um percentual do valor arrecadado pelas concessionárias.

---

<sup>540</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, 2003, p. 252.

<sup>541</sup> Para mais informações e para a íntegra da declaração das empresas a respeito da desistência da concessão, conferir: <http://bnldata2.com.br/igt-e-scientific-games-informam-que-se-retiraram-da-lotex/>, acesso em 02/11/2020. Mais recentemente, a CEF voltou atrás em algumas decisões comerciais e o consórcio demonstrou novo interesse em assumir a concessão, mas o contrato ainda não foi assinado, conferir: <https://www.gamesbras.com/loteria/2021/1/21/igt-scientific-games-no-desistem-da-lotex-pedem-mais-tempo-para-negociar-com-caixa-21196.html>.



Essa mesma sistemática de pagamento de valores pela outorga de concessão pode ser aplicada às autorizações, no caso de os jogos de azar serem considerados atividade econômica regulada e não serviço público. O pagamento de valores ao Estado pela autorização seria uma condição para a atribuição desta. Nessa hipótese, também são aplicáveis as mesmas observações quanto à necessidade de se analisar tecnicamente os impactos que o pagamento de valores teria sobre a atividade.

Essas são as principais questões envolvendo o regime de remuneração e de investimentos dos exploradores de jogos de azar. Existe, ainda, um tema que possui estreita vinculação com a remuneração das concessões comuns que é a matriz de riscos, o que será abordado na sequência.

### 3.5 A MATRIZ DE RISCOS

Todos os contratos possuem uma matriz de riscos, seja ela expressa ou não. Há sempre a divisão entre as partes dos riscos que podem se realizar durante a execução do contrato. Essa divisão pode estar prevista no contato, na lei, ou em ambos.

Nos contratos de concessão comum, a Lei 8.987/1995 dispõe que o serviço objeto de concessão comum será prestado por “*por conta e risco*” da concessionária, o que leva à interpretação de que o particular assume toda a gestão e todos os riscos ordinários decorrentes da exploração da concessão de serviço público.<sup>542</sup> No entanto, o que se verifica é que o particular assume os riscos que lhe forem atribuídos pelo contrato de concessão e não todo e qualquer risco considerado ordinário da atividade empresarial, conforme leciona MARCOS PEREZ:

O que defendemos é que ‘por sua conta e risco’ não importa em transferência ao concessionário de todos os riscos inerentes ao empreendimento. Importa, sim, transferência ao concessionário dos riscos que o contrato indicar. Melhor dizendo, são por conta e risco do concessionário aqueles riscos que o contrato expressa ou implicitamente, lhe transferir.<sup>543</sup>

Parte-se do pressuposto, muito bem apontado por EGON BOCKMANN MOREIRA, de que toda atividade empresarial contém um risco, que será mapeado e

---

<sup>542</sup> MOREIRA, Egon Bockmann, 2010, p. 109.

<sup>543</sup> PEREZ, Marcos Augusto, 2006, p. 129-130.

integrará os custos do projeto objeto de investimentos privados.<sup>544</sup> Assim, o Edital da Licitação e o respectivo contrato devem previamente estimar e projetar os riscos, para permitir a sua quantificação econômica.<sup>545</sup>

Mapeados os riscos, eles devem ser distribuídos à parte que possui melhores condições de gerenciar a sua prevenção ou minimizar os prejuízos decorrentes da sua materialização. O efeito de atribuir o risco para a parte que é capaz de suportá-lo a um custo menor que a outra parte é o menor valor global possível para a matriz de riscos, e, conseqüentemente, o modelo contratual mais eficiente.<sup>546</sup>

Os riscos mais comuns em um projeto de concessão são: (i) riscos técnicos; (ii) riscos financeiros; (iii) riscos ligados à evolução legislativa; (iv) riscos penais; (v) riscos ligados à situação social; (vi) riscos ligados à aparição de produtos concorrentes; (vii) risco cambial; (viii) riscos de desapropriação.<sup>547</sup>

Na estruturação do projeto de concessão de jogos de azar, é imprescindível que sejam realizados estudos técnicos e consultas públicas para o mapeamento dos riscos, para que eles constem em uma matriz de riscos clara, que seja atribuída para a parte com a maior capacidade de evitá-lo ou de mitigá-lo. Vale destacar alguns riscos próprios dos projetos de jogos de azar.

Em primeiro lugar, é imprescindível a previsão a respeito do risco da demanda, com a sua atribuição para o particular. O Estado brasileiro não detém capacidade técnica para estimar, gerenciar ou mitigar as flutuações da demanda por jogos de azar, o que torna necessária a sua atribuição aos particulares.

Além disso, em um modelo de ampla competição como se sugeriu anteriormente, a melhor solução é atribuir ao particular o risco de demanda. No entanto, essa distribuição tem efeitos econômicos e vai ser precificada pelo particular, o que deve ser compatibilizado com os valores de contrapartidas financeiras exigidos pelo Estado para permitir a viabilidade econômico-financeira do projeto.

Em segundo lugar, deve-se prever o risco relacionado à concorrência, existente e superveniente. As concessões de jogos de azar podem possuir diversos concorrentes, diretos e indiretos, nacionais e internacionais. Em um modelo de

---

<sup>544</sup> MOREIRA, Egon Bockmann, 2010, p. 112-113.

<sup>545</sup> MOREIRA, Egon Bockmann, 2010, p. 115 e 120.

<sup>546</sup> GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Alocação de riscos na PPP. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (coord.). **Parcerias público-privadas: reflexões obre os 10 anos da Lei 11.079/2004**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 243.

<sup>547</sup> PEREZ, Marcos Augusto, 2006, p. 149, e GUIMARÃES, Fernando Vernalha, 2015, p. 246-256.

concessão de jogos de azar integrado com um complexo hoteleiro, não há dúvidas de que haverá concorrência com destinos turísticos internacionais, que contenham ou não jogos de azar. Tais destinos podem já existir ou podem vir a surgir, sendo necessária a previsão contratual sobre esse risco. Além disso, pode haver concorrência direta, dependendo da estrutura do projeto concessionário. Podem surgir novas concessões de jogos de azar ou de jogos online, especialmente se considerarmos o potencial dos Estados criarem concessões próprias. Isso tudo deve ser mapeado e definido no contrato.

O risco de novos concorrentes é ainda mais relevante quando se pensa nos jogos online que produzem grande impacto sobre as explorações de jogos de azar em forma presencial. Haklil PHILANDER realizou uma análise dos dados dos cassinos nos Estados Unidos e concluiu que os jogos online foram um substituto dos cassinos físicos em um percentual de 30%. Isto é, 30% da arrecadação do jogo online veio da substituição do jogo físico pelo virtual.<sup>548</sup> Por isso, imprescindível a previsão desse risco contratualmente.

Em terceiro lugar, os riscos técnicos relacionados à gestão dos jogos de azar também devem ser previstos em contrato e atribuídos ao particular, pois é ele quem deterá a expertise no setor e poderá melhor gerenciar esse risco. Tal risco deve ser descrito de forma suficientemente clara, de modo que abranja a gestão usual do serviço, que não se relacionam especificamente com os jogos de azar, e a administração da exploração dos jogos de azar propriamente. Esses são alguns dos riscos naturais das concessões de jogos de azar que devem ser mapeados e devidamente distribuídos entre as partes.

Em quarto lugar, temos os riscos jurídicos, relacionados com inovação normativa ou jurisprudencial, inclusive com eventual proibição superveniente da atividade. Alterações promovidas em lei, em regulações do setor ou na jurisprudência têm o potencial de afetar o desempenho econômico da exploração dos jogos de azar. Por isso, tais riscos devem ser mapeados e atribuídos para o Estado, que é o único agente capaz de gerenciar esse risco.

---

<sup>548</sup> PHILANDER, Kahlil S. The effect of online gaming on commercial casino revenue. **UNLV Gaming Research & Review Journal**, volume 15, Issue 2, Las Vegas, 2011, p. 28 e 30.

Ademais, ressalta-se que a matriz de riscos tem vinculação estreita com a equação econômico-financeira do contrato de concessão,<sup>549</sup> pois esta serve para operacionalizar compensações das partes pela ocorrência de eventos que configurem riscos atribuídos a uma das partes e que impactem econômica ou financeiramente na outra parte.<sup>550</sup>

O equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos é geralmente associado com a manutenção das receitas e encargos previstas na proposta apresentada na licitação, tal como se estivesse preservando o equilíbrio de uma balança. Todavia, como já apontado acima, os contratos de concessão são muito mais complexos e possuem especificidades que os distinguem dos contratos de desembolso. A sua própria estrutura remuneratória e a necessidade de vultosos investimentos tornam incompatível a lógica simplista de relação entre receitas e encargos.

Por conseguinte, a equação econômico-financeira dos contratos de concessão é constituída por diversos elementos, como o preço, obrigações, prazo, alocação de riscos, dentre outros fatores que compõem essa complexa relação.<sup>551</sup> Por isso, como bem explica EGON BOCKMANN MOREIRA, não se trata de manter o equilíbrio em uma balança composta apenas de receitas e encargos em um contrato bilateral executado no presente, mas de múltiplas relações jurídicas, presentes e futuras:

---

<sup>549</sup> GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões e PPPs: formação e metodologias para recomposição. In: MOREIRA, Egon Bockmann (coord.). **Tratado do equilíbrio econômico-financeiro: contratos administrativos, concessões, parcerias público-privadas, taxa interna de retorno, prorrogação antecipada e relicitação**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 100.

<sup>550</sup> RIBEIRO, Maurício Portugal. O que todo o profissional de infraestrutura precisa saber sobre equilíbrio econômico-financeiro de concessões e PPPs (mas os nossos juristas ainda não sabem). In: MOREIRA, Egon Bockmann (coord.). **Tratado do equilíbrio econômico-financeiro: contratos administrativos, concessões, parcerias público-Privadas, taxa interna de retorno, prorrogação antecipada e relicitação**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 538.

<sup>551</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; LOUREIRO, Caio de Souza. O equilíbrio econômico e financeiro nas concessões, Dinamismo e segurança jurídica na experiência brasileira. In: MOREIRA, Egon Bockmann (coord.). **Tratado do equilíbrio econômico-financeiro: contratos administrativos, concessões, parcerias público-Privadas, taxa interna de retorno, prorrogação antecipada e relicitação**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 138.

Nós não estamos analisando uma relação jurídica bilateral desenvolvida no tempo presente, mas sim estamos diante de um negócio bilateral (Administração-particular), que dá origem a todo um universo de relações multipolares, presentes e futuras. Assim, se balança houver, ela tem muitos pratos, de diferentes tamanhos e perspectivas, muitos deles presentes e outros tantos futuros.<sup>552</sup>

A proteção desse equilíbrio econômico-financeiro é condição necessária para garantir a viabilidade e a exequibilidade de contratos de concessão.<sup>553</sup> Portanto, o mapeamento preciso dos riscos, a sua distribuição adequada entre as partes e a previsão contratual de forma clara são elementos necessários para garantir o imprescindível equilíbrio econômico-financeiro da concessão de jogos de azar.

### 3.6 A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA ENTIDADE RESPONSÁVEL PELA REGULAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR

A liberação dos jogos de azar e a estruturação da forma como essa atividade será prestada depende de uma organização administrativa responsável pela regulação e fiscalização do setor. É necessário definir qual entidade será competente para regular a atividade e qual o seu nível de autonomia e independência. Assim, a regulação poderá ser feita por um órgão da Administração Pública ou por uma agência reguladora independente. Vamos expor brevemente as características de uma entidade reguladora dotada de independência e da sua compatibilidade com a regulação de jogos de azar.

#### 3.6.1 As agências reguladoras independentes – a busca por uma regulação técnica dos jogos de azar

O principal instrumento de organização administrativa para viabilizar a regulação de setores econômicos pelo Estado é a criação de agências reguladoras

---

<sup>552</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. Contratos administrativos de longo prazo: a lógica do seu equilíbrio econômico-financeiro. In: MOREIRA, Egon Bockmann (coord.). **Tratado do equilíbrio econômico-financeiro**: contratos administrativos, concessões, parcerias público-privadas, taxa interna de retorno, prorrogação antecipada e relicitação. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 96.

<sup>553</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; LOUREIRO, Caio de Souza, 2019, p. 136.

independentes.<sup>554</sup> O surgimento dessas entidades no Brasil é contemporâneo à reforma do Estado e à substituição do modelo de Estado empresário pelo Estado Regulador, haja vista que se passou a delegar a execução de serviços públicos para a iniciativa privada, sem eximir o Estado do dever de garantir a prestação adequada desses serviços.<sup>555</sup> Mas, mais do que isso, a criação das agências reguladoras independentes decorreu da necessidade de se criar mecanismos institucionais capazes de manter regras e contratos de longo prazo, de modo a atrair investimentos estrangeiros para grandes projetos de desestatização.<sup>556</sup> Isto é, elas buscavam conferir maior segurança jurídica aos contratos firmados com a iniciativa privada.

Como bem define FLORIANO MARQUES NETO, as agências reguladoras são órgãos públicos dotados de autoridade, o que significa que podem exercer de forma coercitiva suas atribuições e que exercem função pública típica de Estado, que é a regulação estatal prevista no artigo 174 da Constituição Federal.<sup>557</sup> Elas podem regular tanto serviços públicos concedidos para a iniciativa privada quanto atividades econômicas em sentido estrito, assim como podem regular apenas um setor ou mais de um setor.<sup>558</sup>

Essas entidades são caracterizadas por possuírem autonomia em relação ao Poder Público, para evitar ingerências políticas indevidas. Por isso, as agências possuem um espaço de discricionariedade com predomínio de juízos técnicos, o que é assegurado mediante a garantia de autonomia político-administrativa e autonomia econômico-financeira.<sup>559</sup> É o que consta no artigo 3º da Lei 13.848/2019:

Art. 3º A natureza especial conferida à agência reguladora é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação.

---

<sup>554</sup> GUERRA, Sérgio. Regulação estatal sob a ótica da organização administrativa brasileira. In: GUERRA, Sérgio (org.). **Regulação no Brasil: uma visão multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014, p. 383.

<sup>555</sup> BARROSO, Luís Roberto. Agências reguladoras. Constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática, **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, jul./set. 2002, p. 293.

<sup>556</sup> GUERRA, Sérgio, 2014, p. 389.

<sup>557</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Agências reguladoras independentes: fundamentos e seu regime jurídico**. 1ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 55.

<sup>558</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, 2015, p. 149.

<sup>559</sup> BARROSO, Luís Roberto, 2002, p. 296.

A independência político-administrativa é concretizada mediante a garantia de estabilidade dos dirigentes e de ausência de controle hierárquico pelo chefe do poder executivo.<sup>560</sup> Para tanto, a lei criadora de cada agência deve prever um regime especial com regras específicas dispondo sobre nomeação de diretores com mandato fixo e não sujeitos a livre demissão. Também deve dispor sobre um período de “quarentena” após o exercício do mandato pelos diretores durante o qual eles não podem atuar no mercado objeto da regulação da agência. Ainda, a agência deve possuir liberdade para se organizar e gerir seu orçamento.<sup>561</sup>

Essa autonomia político-administrativa também significa a independência decisória da agência, cuja última instância com competência de proferir decisões é o órgão colegiado diretor da Agência e não o Ministério ao qual ela deve se vincular apenas administrativamente, mas não hierarquicamente (artigo 7º da Lei 13.848/2019).<sup>562</sup> Essa independência decisória inclusive assegura à agência uma “reserva de regulação”, um espaço de competência que não pode ser subtraído nem mesmo pelo poder legislativo que criou a agência, sob pena de violação do princípio da separação dos poderes.<sup>563</sup>

Já em relação à autonomia econômico-financeira, as agências possuem dotação orçamentária específica e receitas destinadas a elas, como a arrecadação de taxas por fiscalização do setor regulado.<sup>564</sup>

Além da independência, as agências são caracterizadas pela sua capacidade técnica, por possuírem conhecimentos especializados sobre o setor sujeito à sua regulação.<sup>565</sup> Essa é uma das características que também justifica a regulação por meio de agências, pois ela que qualifica a capacidade institucional das agências de expedirem normas e atuarem sobre o setor que regula.

---

<sup>560</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo, 2009 (2), p. 73.

<sup>561</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo, 2009 (2), p. 76.

<sup>562</sup> GUERRA, Sérgio, 2014, p. 385.

<sup>563</sup> A reserva da competência das agências e a impossibilidade o legislativo interferir nas decisões de competência da agência reguladora por decorrência do princípio da separação dos poderes foi reconhecida pelo Ministro Roberto Barroso na MC ADI 5.501, rel. Marco Aurélio, julgado em 19/05/2016. Sobre o tema, conferir: MOREIRA, Egon Bockmann. Regulação sucessiva: quem tem a última palavra? – caso “pílula do câncer”: ADI nº 5.501, STF. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MOREIRA, Egon Bockmann; GUERRA, Sérgio. **Dinâmica da regulação**: estudos de casos da jurisprudência brasileira a convivência dos tribunais e órgãos de controle com agências reguladoras, autoridade da concorrência e livre iniciativa. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 167.

<sup>564</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, 2015, p. 159.

<sup>565</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo, 2009 (2), p. 62.



Ainda, as agências reguladoras são marcadas pela sua permeabilidade à sociedade e pela sua processualidade. De um lado, a agência deve permitir um diálogo constante com os agentes sujeitos à regulação, bem como com todos aqueles que participam de alguma forma do setor (consumidores, grupos de interesse, entre outros) para assegurar a sua própria legitimidade, conforme preceituam os artigos 9º e 10 da Lei 13.848/2019. De outro lado, as competências das agências devem ser exercidas mediante processos administrativos que observem o devido processo legal, especialmente na sua dimensão substancial.<sup>566</sup>

Quanto aos principais motivos pelos quais se institui uma agência reguladora independente para regular determinado setor, são eles, especialmente, a capacidade de a agência tomar decisões em tempo econômico e o fato de elas deterem habilitação técnica para tratar das questões complexas do setor regulado.<sup>567</sup>

Para alcançar esses objetivos, as agências reguladoras exercem as seguintes funções principais: (i) normativa; (ii) outorga de licenças e autorizações; (iii) fiscalização; (iv) mediação de conflitos; (v) sancionamento de condutas; (vi) emissão de recomendações.<sup>568</sup> Em alguns casos, as agências reguladoras exercem também a função de poder concedente, estabelecendo as condições em que se dá a transferência da atividade para a iniciativa privada, como ocorre no setor de energia elétrica.<sup>569</sup>

A principal forma de a agência regular determinado setor é mediante o exercício da sua função normativa,<sup>570</sup> com a edição de normas de conduta que deverão ser observadas pelos agentes sujeitos à sua competência.<sup>571</sup> Tais normas são expedidas após um processo administrativo que permite a participação popular,

---

<sup>566</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo, 2009 (2), p. 64 e 66.

<sup>567</sup> SOUTO, Marcos Juruena Villela. Agências reguladoras, **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, abr./jun. 1999, p. 132.

<sup>568</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo, 2009 (2), p. 61.

<sup>569</sup> SOUTO, Marcos Juruena Villela, 1999, p. 136. Consultar contratos ANEEL.

<sup>570</sup> Sobre a função normativa das agências reguladoras, conferir: MOREIRA, Egon Bockmann; CAGGIANO, Heloisa Conrado. O poder normativo das agências reguladoras na jurisprudência do STF – mutação constitucional do princípio da legalidade? **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 11, n. 42, jul./set. 2013, p. 35-57, CUÉLLAR, Leila. **As agências reguladoras e seu poder normativo**. São Paulo: Dialética, 2001, ARAGÃO, Alexandre Santos de (coord.). **O poder normativo das agências reguladoras**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

<sup>571</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. Agências administrativas, contratos de serviços públicos e mutabilidade regulatória. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 7, n. 25, jan./mar. 2009, p. 102.

com consultas e audiências públicas, o que confere legitimidade à atuação da agência reguladora.<sup>572</sup>

Expostas essas características, vislumbra-se que a principal diferença da regulação por uma agência reguladora comparada com aquela feita por um órgão público sem independência é a maior tecnicidade da decisão e autonomia da agência, que mitigam a influência política sobre decisões que devem ser precipuamente técnicas. A principal consequência prática é a segurança jurídica ao setor regulado, pois a diminuição de ingerências políticas acarreta maior respeito aos direitos dos agentes do setor econômico. Por ser mais técnica do que política, a regulação por agências independentes também possui maior probabilidade de êxito no atingimento a longo prazo de metas delineadas para a política pública do setor, por ser mais previsível e prestigiar a segurança jurídica.

Por fim, deve-se registrar que a criação das agências reguladoras deve ser feita por meio de lei, cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, por se tratar de organização da administração pública, conforme preceituam os artigos 37, XIX, 84, II, e 61, §1º, II, todos da Constituição Federal.<sup>573 574</sup>

### 3.6.2 A regulação dos jogos de azar e a necessidade de decisões técnicas em vez de políticas

Tal como em demais setores econômicos, as entidades reguladoras de jogos de azar executam quatro funções básicas: (i) elaboração da política pública e das normas regulatórias da atividade; (ii) licenciamento/concessão do jogo; (iii) arrecadação das contrapartidas financeiras; e (iv) fiscalização e sancionamento dos operadores de jogos de azar.<sup>575</sup>

Uma característica específica da regulação desse setor é a tensão entre o objetivo de obter lucro dos operadores de jogos com os possíveis danos causados pela exploração dessa atividade. Assim, devem ser instituídas regras para proteger o consumidor, mas sem que isso signifique a criação de ônus insuportáveis pelos

---

<sup>572</sup> MOREIRA, Egon Bockmann, 2009, p. 103-104.

<sup>573</sup> BARROSO, Luís Roberto, 2002, p. 296.

<sup>574</sup> SOUTO, Marcos Juruena Villela, 1999, p. 134.

<sup>575</sup> RORIE, Melissa, 2017, p. 71.

agentes, que poderiam acabar com o interesse econômico-financeiro do setor e diminuir a esperada arrecadação pública. Deve-se encontrar um equilíbrio entre esses dois polos na regulação dos jogos de azar.<sup>576</sup>

Ocorre que a manutenção desse equilíbrio depende principalmente de decisões técnicas, que devem ser precedidas de estudos de impacto regulatório, considerando efeitos econômicos e a efetividade das medidas adotadas pelo regulador. Há pouca ou nenhuma margem para decisões puramente políticas sobre as regras destinadas a assegurar a integridade dos jogos e a proteger a saúde dos usuários de jogos de azar. Por esse motivo, a sujeição desse setor à regulação de um órgão que não seja dotado de autonomia e independência diminui a segurança jurídica dos investimentos nessa área, pois compromete a própria viabilidade econômico-financeira do empreendimento. A ausência de certeza de que as normas que serão instituídas no setor serão orientadas por critérios técnicos e por estudos de impactos regulatórios, torna impossível prever a viabilidade do negócio no país. Especialmente, quando o Estado espera também arrecadar altos valores com essa atividade e impor uma série de obrigações acessórias visando ao desenvolvimento local e turístico. É evidente, então, que a regulação dos jogos de azar tem um impacto econômico relevante no setor,<sup>577</sup> que deve ser considerado na organização administrativa da entidade reguladora.

Portanto, o sucesso pleno do desenvolvimento dos jogos de azar no Brasil depende da instituição de um órgão regulador dotado de autonomia administrativa e financeira, conforme preceitua a Lei 13.848/2019. Esse é o modelo adotado em diversas jurisdições, como o Estado de Nevada, que possui dois órgãos reguladores independentes que exercem uma dupla regulação.

Destaca-se, ademais, que a autonomia e independência do órgão regulador deve ser acompanhada de mecanismos para evitar a sua captura, tanto pública quanto privada.<sup>578</sup> Por isso, é necessária a previsão de um mandato com estabilidade,

---

<sup>576</sup> RORIE, Melissa, 2017, p. 73.

<sup>577</sup> COHEN, Peter. Beyond the obvious – the economic role of the gambling regulator. **Gaming Law Review and Economics**, volume 18, n. 2, New Rochelle, 2014, p. 173.

<sup>578</sup> A captura da agência reguladora consiste no fenômeno em que o órgão regulador exerce a sua função privativa para beneficiar interesses privados em vez de cumprir a sua finalidade de regulação do setor de acordo com as políticas públicas definidas na lei, isso pode ocorrer tanto para beneficiar agentes privados como públicos. Sobre o tema, conferir: STIGLER, George. J. The theory of economic regulation. **The Bell Journal of Economics and Management Science**, vol. 2, n. 1, 1971,

seguido de um período de quarentena, para impedir que os agentes reguladores voltem ao mercado por um período.<sup>579</sup> Evita-se, assim, o fenômeno do *revolving doors*, em que o agente passa para a iniciativa privada após sair do seu cargo da agência reguladora. Com isso, evita-se que o regulador tome decisões pensando em seu futuro profissional, e se afasta potencial influência que o antigo regulador pode ter com os atuais reguladores. Ainda, existem questões confidenciais que o agente detém e que não podem ser compartilhadas com os agentes econômicos.<sup>580</sup>

### 3.7 A FISCALIZAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR

A fiscalização dos jogos de azar é um tema de fundamental importância na regulação dessa atividade econômica, diante dos objetivos estabelecidos pela política pública. Como já visto, a política pública de liberação dos jogos de azar compreende, geralmente, os objetivos de (i) arrecadação para o Estado; (ii) integridade dos operadores e do jogo; e (iii) desenvolvimento. Com efeito, a fiscalização exercida pelos órgãos reguladores servirá para garantir a implementação e cumprimento das normas regulatórias criadas para atingir esses objetivos, como ocorre em qualquer setor regulado.

Ressalta-se que nos jogos de azar há especial importância da fiscalização porque existem preocupações seríssimas com a garantia da integridade do jogo e com a prevenção de prática de crimes por meio da exploração dos jogos de azar, especialmente de lavagem de dinheiro. Diante disso, é necessária a implementação de instrumentos e mecanismos de fiscalização que sejam capazes de assegurar o alcance desses dois objetivos regulatórios.

#### 3.7.1 A instituição de programas de integridade e realização de auditorias internas e externas

---

p. 3-21, e BAGATIN, Andreia Cristina. **O problema da captura das agências reguladoras independentes**. Dissertação (mestrado em direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010

<sup>579</sup> WANSLEY, Christopher. The revolving door between the casino industry and its regulating agencies. **Gaming Law Review**, volume 7, n. 03, New Rochelle, 2003, p. 219.

<sup>580</sup> WANSLEY, Christopher, 2003, p. 218.

Primeiramente, a regulação dos jogos de azar deve prever a instituição de programas de integridade (*compliance*) pelos operadores de jogos de azar, inclusive com o auxílio de auditorias internas e externas independentes.

Como visto no capítulo 2, os programas de integridade servem como um importante mecanismo de fiscalização e garantia de cumprimento das normas regulatórias, sendo exercido inicialmente pelo próprio operador de jogos de azar. Para que tenha efetividade, a regulação deverá prever regras sobre os requisitos mínimos que o programa de integridade deverá atender, seguindo diretrizes e padrões internacionais.<sup>581</sup> Por exemplo, pode prever a necessidade de uma pessoa responsável pelo programa de integridade ou a contratação de uma empresa terceirizada especializada na área ou uma auditoria com reconhecida independência e capacidade. Também poderá prever procedimentos de investigação interna e canais de comunicação direta com o órgão regulador, para informar qualquer irregularidade.

Dentro do programa de integridade, os operadores de jogos de azar podem ter que fazer auditorias internas frequentes, assim como auditorias externas com empresas independentes e especializadas. Tudo isso para garantir o pleno cumprimento das normas regulatórias pelo próprio operador, sem intervenção direta do órgão regulador.

Assim, vislumbramos que a previsão de instituição de programas de integridade e a exigência de realização de auditorias internas são importantes mecanismos de fiscalização dos operadores de jogos de azar.

### 3.7.2 A realização de auditorias e fiscalizações pelo órgão regulador

A fiscalização das atividades pelos jogos de azar deve ser atribuída, de forma ordinária, ao órgão regulador do setor, que emitirá as normas e fiscalizará o seu cumprimento. Para cumprir esse papel, o órgão regulador poderá lançar mão de diversos mecanismos, sendo o mais importante deles a realização de auditorias e fiscalizações frequentes.

Pode-se estipular a realização de auditorias regulares todo ano, semestre ou até mesmo mês, para apurar especialmente a regularidade dos resultados financeiros.

---

<sup>581</sup> Por exemplo, pode-se exigir o atendimento às diretrizes do ISO 19600:2014.

A auditoria, ainda, deve abranger a fiscalização dos equipamentos e máquinas de jogos, para assegurar a idoneidade de todos os equipamentos.

Além disso, a fiscalização realizada pelo órgão regulador pode se valer de instrumentos variados, como a exigência de instalação de câmeras de vigilância nos locais de operação de jogos de azar, como ocorre em Nevada. Outra possibilidade é a presença física constante de fiscais no local da operação, inclusive para acompanharem atividades relevantes, como abertura de mesas de jogos, contagem do caixa, dentre outras – é o que ocorre em Portugal. Ainda, o órgão regulador pode prever a instalação de sistemas eletrônicos de controle nas máquinas, salas e computadores relacionados com a operação de jogos, permitindo o controle online e instantâneo de toda a operação.

Enfim, são inúmeros os instrumentos que permitem que o órgão fiscalizador controle a atividade dos operadores de jogos, para garantir o cumprimento das normas regulatórias e para identificar condutas proibidas. O importante é que esses mecanismos sejam efetivamente implantados e utilizados adequadamente, inclusive sejam instalados múltiplos instrumentos, de modo a garantir um controle recíproco entre eles.

### 3.7.3 O controle financeiro e a adoção de medidas preventivas de lavagem de dinheiro

Um dos principais aspectos a serem fiscalizados nas atividades de jogos de azar é o econômico-financeiro. O órgão regulador deve se certificar de que as apurações financeiras apresentadas pelas empresas são fidedignas, de modo a evitar a lavagem de dinheiro ou a sonegação fiscal.

A forma principal de se fazer a fiscalização da atividade financeira dos operadores de jogos de azar é mediante a geração de relatórios de todas as transações realizadas pelas empresas exploradoras da atividade. Tais relatórios devem compreender valores recebidos e pagos e eventuais créditos concedidos, ao menos. Para garantir a veracidade e confiabilidade dos relatórios, os operadores devem possuir um sistema de controle rígido que armazene os dados sobre todos os valores recebidos e pagos pela operadora dos jogos de azar.

Assim, é imprescindível que a regulação disponha sobre a obrigação das operadoras de jogos de azar de registrarem todas as suas atividades financeiras, para assegurar a confiabilidade dos dados e permitir a sua verificação, quando necessário. Isto é, os dados devem ser armazenados pelas operadoras, mas devem estar sujeitos a permanente acesso e revisão pelo órgão fiscalizador da atividade.

Ademais, é possível que o regulador preveja a presença física de seus agentes em momentos relevantes da operação, para garantir o controle efetivo sobre a parte financeira da atividade.

Quanto à prevenção de lavagem de dinheiro, a sistemática e os mecanismos desenvolvidos devem vedar a entrada de recursos financeiros de origem ilícita nos jogos de azar, para que eles não sejam depois recebidos como ganhos do jogo. Um exemplo permite melhor compreensão. Se um jogador aposta cinco mil reais em dinheiro em espécie, o operador do jogo não tem condições de aferir se aquele dinheiro é lícito. Assim, se o jogador colocar cinco mil reais em máquinas caça-níqueis (*slot machines*), perder mil reais e depois retirar os quatro mil reais, o cassino não pode simplesmente dar um comprovante de que o jogador retirou quatro mil reais do cassino, de forma lícita. Haveria, nesse caso, a lavagem do dinheiro, que passaria a ter uma origem lícita (o jogo de azar). Por isso, as normas regulatórias devem prever mecanismos para evitar a entrada de grande soma de valores sem identificação de origem e para impedir que valores recebidos sem comprovação de origem sejam pagos totalmente como prêmio.

Uma possibilidade é a exigência de pagamento exclusivo em cartões de crédito ou de débito para a compra de fichas para participar das atividades de jogos de azar. Assim, seria eliminada a possibilidade de se colocar valores em espécie, não contabilizados financeiramente, e somente seria possível jogar com valores com registros bancários. Isso é o que ocorre 100% das vezes nos jogos online, o que diminui a prática de lavagem de dinheiro nesse ambiente. É uma sistemática que também poderia ser adotada em jogos presenciais, mas é necessário averiguar o impacto dessa medida no desempenho comercial do operador. Isso porque, muitos jogadores que querem apenas uma diversão rápida e jogam valores baixos, não querem passar por cadastros e fazer compras de fichas, mas desejam apenas apostar pequenas somas de dinheiro em espécie.

Ainda, em todas as jurisdições estudadas, é comum fazer a exigência de que grandes valores de apostas integrem registros especiais e sejam comunicados às



entidades responsáveis por controles fiscais. Por exemplo, é possível exigir que transações acima de R\$10.000,00 sejam necessariamente registradas e comunicadas ao Banco Central ou ao Ministério da Fazenda.

Outro instrumento de prevenção de lavagem de dinheiro é a exigência de que os operadores também registrem atividades consideradas suspeitas e informem os órgãos responsáveis. Assim, ainda que a atividade possa parecer lícita, o operador pode indicar que determinada transação está fora do comum, permitindo a posterior investigação pelos órgãos competentes.

Em todos esses instrumentos de controle, é imprescindível que o operador identifique e cadastre os jogadores, bem como mantenha registro dos seus acessos e transações nos locais de jogos. Esses registros devem ser suficientes para permitir a fiscalização das atividades de cada jogador pelos órgãos responsáveis. Por isso, os pagamentos de prêmios podem ser associados com esse cadastro, especialmente de quantias maiores.

A adoção desses instrumentos de controle financeiro da exploração dos jogos de azar é imprescindível para evitar a prática de lavagem de dinheiro. Mais do que isso, eles evidenciam que é possível liberar a exploração dessas atividades sem acarretar a facilitação da lavagem de dinheiro. Existem meios efetivos de combater essa prática criminosa, que são inclusive mais eficazes do que a simples proibição dos jogos de azar.

#### 3.7.4 O processo de sancionamento e a necessidade de uma regulação responsiva

A identificação de condutas contrárias às normas legais e regulatórias aplicáveis ao caso deve desencadear a instauração de um processo administrativo e do necessário sancionamento, quando necessário.

O processo administrativo deve respeitar os ditames do devido processo legal e assegurar o contraditório e a ampla defesa das operadoras, conforme consta no art. 5º, LV, da Constituição Federal, e na Lei 9.784/1999, especialmente nos artigos 2º e 50. Por sua vez, as decisões que aplicaram sanções aos operadores de jogos de azar

devem ser motivadas e respeitar a proporcionalidade, caracterizada pela adequação entre meios e fins, como dispõe os artigos 4º e 5º da Lei 13.848/2019.<sup>582</sup>

Por sua vez, para que a regulação seja efetiva, é necessário que as regras e sanções sejam previstas com clareza e que o órgão regulador seja responsabilizado pelo descumprimento de tais regras com consistência e de forma responsiva.<sup>583</sup>

Em linhas gerais, a regulação responsiva é aquela que busca valorizar as capacidades e forças dos agentes regulados para garantir o cumprimento das normas regulatórias, ao mesmo tempo em que aplica sanções de forma progressiva. Assim, persegue-se o cumprimento de normas mediante a educação dos agentes sobre os problemas que estão ocorrendo e sua capacidade de resolvê-los. De um lado, o cumprimento das regras implica o recebimento de elogios, prêmios e incentivos.<sup>584</sup> De outro, o descumprimento das regras traz a aplicação de advertências e vai evoluindo para sanções mais pesadas.<sup>585</sup> Ou seja, não se trata apenas de punir os infratores, mas de produzir soluções que orientem e incentivem o cumprimento das normas regulatórias.

Assim, a regulação responsiva deve ser capaz de identificar condutas contrárias às normas, desenvolver instrumentos e estratégias para corrigir essas condutas, aplicar esses mecanismos, avaliar o seu sucesso ou fracasso e modificar as estratégias quando necessário.<sup>586</sup> Não se trata apenas de sancionar o descumprimento de normas, mas de conduzir uma regulação e fiscalização que promova o efetivo cumprimento das normas regulatórias e, conseqüentemente, das políticas públicas delineadas para os jogos de azar.

Por isso, a regulação responsiva é adequada para o setor de jogos de azar, apresentando-se como mais eficiente para garantir o cumprimento das normas regulatórias desse setor.<sup>587</sup>

---

<sup>582</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; GARCIA, Flávio. A principiologia do direito administrativo sancionador. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, ano 11, n. 43, Belo Horizonte, out./dez. 2013, p. 4-7.

<sup>583</sup> RORIE, Melissa, 2017, p. 77.

<sup>584</sup> Sobre a lógica de incentivos a partir de uma perspectiva da análise econômica do direito no direito sancionador, conferir: VORONOFF, Alice. Direito administrativo sancionador: um olhar pragmático a partir das contribuições da análise econômica do direito. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, v. 278, n. 1, jan./abr., 2019, Rio de Janeiro, p. 107-140.

<sup>585</sup> BRAITHWAITE, John. The essence of responsive regulation. **UBC Law Review**, vol. 44:3, 2011, p. 481-482.

<sup>586</sup> BALDWIN, Robert; BLACK, Julia. Really responsive regulation. **The Modern Law Review**. 71(1), 2008, p. 76.

<sup>587</sup> RORIE, Melissa, 2017, p. 86.

### 3.8 O JOGO RESPONSÁVEL E A EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES PELOS PARTICULARES

Alguns dos principais problemas suscitados quando se fala em legalização de jogos de azar são os impactos sociais negativos decorrentes da exploração dessa atividade, especialmente o desenvolvimento de jogadores patológicos e todos os custos sociais decorrentes. Incumbe aos reguladores a previsão de normas e o desenvolvimento de mecanismos para obrigar que os exploradores de jogos de azar previnam ou, ao menos mitiguem esses problemas, diminuindo os custos sociais da atividade.<sup>588</sup> Esse conjunto de regras e mecanismos com essa finalidade é geralmente denominado de jogo responsável.

Como a experiência brasileira com o tema é restrita em decorrência da proibição dos jogos de azar no país, ressalvadas as exceções previstas em lei, indicaremos algumas práticas internacionais que poderiam ser adotadas no Brasil no caso de liberação dessa atividade.

Tal como já exposto no capítulo 2, o jogo responsável possui três eixos principais: (i) responsabilidade corporativa social; (ii) responsividade corporativa social; e (iii) resultados corporativos sociais.<sup>589</sup> Assim, os operadores dos jogos devem conduzir suas atividades considerando os impactos sociais delas.

Para alcançar essas finalidades, deve-se adotar ações de: (i) prevenção; (ii) educação, com a instauração de programas educativos sobre o jogo; e (iii) tratamento para os casos de jogos problemáticos.

Essas são as ações e diretrizes que devem ser consideradas pelos órgãos reguladores na criação e na fiscalização de programas de jogo responsável. Vejamos algumas regras específicas desses programas que são adotadas nos países analisados.

---

<sup>588</sup> RORIE, Melissa. Regulating a “pariah” industry: the need for a responsive approach in gambling markets. **UNLV Gaming Research & Review Journal**, volume 21, Issue 1, Las Vegas, 2017, p. 70.

<sup>589</sup> HING, Nerilee, 2003, p. 34.

### 3.8.1 A política pública do jogo responsável

Primeiramente, é fundamental que a política pública dos jogos de azar contemple a necessidade de se explorar essa atividade de forma responsável, de modo a proteger jogadores vulneráveis e diminuir os impactos sociais negativos da atividade. Deve-se, então, atribuir ao órgão regulador a competência para editar normas e desenvolver programas com o objetivo de atingir essa finalidade.

Como já mencionado acima, a estipulação de regras visando à implementação do jogo responsável possui impactos financeiros nos projetos de jogos de azar. Por isso, é imprescindível que esses programas não sejam elaborados de forma alienada, sem considerar esse impacto no setor. É necessária a elaboração de estudos prévios, com análises de impacto regulatório, e a realização de pesquisas posteriores, para aferir a eficácia de tais mecanismos. Essa sistemática de implementação e revisão das regras, que já deve ser comum no ambiente regulatório, deve ser reforçada nesse campo que lida precipuamente com aspectos subjetivos dos jogadores.

Feita essa observação, analisaremos alguns mecanismos que podem ser adotados no Brasil.

### 3.8.2 A adoção de políticas educativas sobre o jogo de azar

O órgão regulador do jogo de azar deve promover campanhas frequentes de conscientização da população sobre os riscos e os problemas advindos do jogo patológico. A adoção de uma política pública voltada para a educação sobre essa atividade é a primeira medida que deve ser adotada na ocasião da liberação dos jogos de azar, e que deve sempre ser mantida. Isso pode envolver campanhas publicitárias em veículos de comunicação, palestras em escolas, mobilizações em locais públicos, dentre outras formas. O fundamental é que exista uma política pública constante de educação da população sobre o jogo de azar.

Apontamos que na exploração dos jogos lotéricos brasileiros, a Caixa Econômica Federal adota um programa de jogo responsável, seguindo diretrizes internacionais, que é composto de 10 elementos: (i) pesquisas relacionados ao jogo; (ii) capacitação de colaboradores; (iii) capacitação de revendedores; (iv) investimento

em design de jogos voltados exclusivamente para o público adulto; (v) proteção de jogadores que utilizam meios digitais; (vi) divulgação publicitária do jogo consciente; (vii) informação dos riscos e danos dos jogos; (viii) informações para os jogadores sobre os tratamentos disponíveis para o jogo compulsivo; (ix) identificação de grupos de interesse para ações específicas; (x) monitoração e avaliação contínua das ações adotadas.

Em linhas gerais, essas políticas também devem ser adotadas para os demais jogos de azar, no caso da sua liberação.

### 3.8.3 O dever de informação dos exploradores dos jogos de azar

O principal pilar de sustentação do jogo responsável é o dever de informação que as empresas exploradoras do jogo devem ter com os jogadores. É necessário disponibilizar o máximo possível de informações sobre os jogos, suas probabilidades e riscos, de modo que o jogador tenha plena consciência do que ele está fazendo. Assim, cada mesa e máquina de jogo deve, pelo menos, conter as informações básicas sobre o funcionamento do jogo, os valores apostados e as probabilidades envolvidas.

O programa de jogo responsável praticado pela Caixa Econômica Federal em relação aos jogos lotéricos prevê medidas justamente para orientar a respeito do jogo e sobre os danos relacionados a ele, bem como tratamentos existentes.<sup>590</sup> Ainda, ele prevê a necessidade de o jogador possuir informações reais sobre possibilidades de ganhar ou perder.

É importante também o desenvolvimento de metodologias que permitam o jogador identificar de forma fácil o quanto ele está gastando e o quanto ele está ganhando. São medidas que buscam conferir maior controle do jogador sobre a sua atividade, que é para ser lúdica e não prejudicial.

### 3.8.4 A idade mínima para a prática do jogo

---

<sup>590</sup> Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/jogo-responsavel/Paginas/default.aspx>, acesso em 12/10/2020.

Uma regra básica de programas de jogo responsável é garantir que a previsão de idade mínima para participar de jogos seja efetivamente respeitada. Sendo considerado o jogo uma atividade potencialmente nociva, entende-se fundamental que somente quem tenha plena capacidade intelectual e civil possa participar de jogos de azar. Tal regra já ocorre atualmente no Brasil nas loterias, em que é necessário ter dezoito anos para jogar (art. 81, VI, da Lei 8.069/1990).

Para concretizar essa regra, devem ser exigidas medidas para identificação e verificação da idade das pessoas que estão participando de jogos de azar, inclusive em âmbito virtual. É imprescindível a existência de mecanismos suficientemente seguros para garantir que somente pessoas acima da idade mínima possam participar de jogos de azar.

A questão da idade mínima decorre de uma presunção de capacidade intelectual para jogar. Mas este último tema não se limita a idade, existindo discussões sobre a admissão de pessoas alcoolizadas participarem de jogos e o quanto de álcool elas podem ingerir sem serem proibidas de jogar. Essas situações devem ser sopesadas e bem definidas pelo regulador.

### 3.8.5 A necessidade de implementação de programas de autoexclusão de jogadores

A instituição de programas de autoexclusão é muito comum no direito estrangeiro, sendo também bastante simples. É a proibição de pessoas com ludopatia de frequentar os locais de exploração de jogos de azar por decisão própria.<sup>591</sup>

Para o funcionamento desses programas, o regulador deverá prever a obrigatoriedade dos locais de exploração de jogos de azar, inclusive online, disponibilizarem ferramenta para o jogador incluir seu nome em uma lista que o proíba de frequentar aquele local (ou site).

A autoexclusão, entretanto, não é suficiente para permitir que jogadores patológicos encontrem tratamento adequado. Por isso, é indicado que os exploradores de jogos de azar disponibilizem grupos de suporte, aconselhamento profissional, controles financeiros e profissionais da área da saúde para indicar possíveis tratamentos para esses jogadores.<sup>592</sup>

---

<sup>591</sup> CABOT, Anthony N. Cabot; MILLER, Keith C, 2016, p. 269

<sup>592</sup> O'HARE, Carol, 2004, p. 190.

### 3.8.6 Capacitação de funcionários para identificar comportamentos patológicos

O desenvolvimento de programas de jogo responsável depende da capacitação dos colaboradores das empresas exploradoras de jogos de azar para que eles sejam aptos a cumprir essas regras. Para tanto, é indicada a realização de treinamento e a capacitação de funcionários dos locais de jogos para identificar comportamentos problemáticos e para intervir quando necessário.<sup>593</sup>

Importante destacar que os colaboradores dos locais de jogos são os que terão o contato mais direto com os jogadores e, por isso, poderão atuar de forma mais eficaz para garantir o jogo responsável ao identificar comportamentos anômalos.

### 3.8.7 A tecnologia em favor do jogo responsável e a necessidade de criação de incentivos pelo regulador

A experiência internacional revela que a tecnologia deve ser ampla e constantemente utilizada em favor da implementação do jogo responsável. É possível a instalação de sistemas que permitam maior controle dos jogadores sobre a sua atividade, bem como aparelhos e softwares que sejam capazes de identificar comportamentos patológicos que devem ser evitados. Isso pode variar desde programações simples, com limitações de tempo de uso de máquinas de jogos pela mesma pessoa, até a instalação de sistemas capazes de identificar comportamento pelas expressões faciais das pessoas.

O agente regulador deve utilizar esses mecanismos quando possível e compatível com a exploração das atividades no país. Nessa seara, mais do que impor regras, a regulação deve criar mecanismos de incentivos para que os próprios operadores busquem e utilizem soluções tecnológicas inovadoras para o desenvolvimento do jogo responsável.<sup>594</sup> Sem a colaboração dos agentes econômicos

---

<sup>593</sup> HAO, Zhidong; HANCOCK, Linda; THOMPSON, William N., 2014, p. 364.

<sup>594</sup> Patrícia Baptista e Clara Keller destacam que a tecnologia pode se relacionar com a regulação de diversas formas, podendo ter um caráter instrumental, otimizando especialmente processos normativos, e um viés de incentivo, de modo a estimular o uso de determinada tecnologia (BAPTISTA, Patrícia; KELLER, Clara Iglesias. Por que, quando e como regular as novas tecnologias? Os desafios trazidos pelas inovações disruptivas. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, v. 273, set./dez. 2016, Rio de Janeiro, p. 135). O estímulo da utilização de novas tecnologias para desenvolver o jogo responsável parece-nos estar inserido nesse contexto.



com a expertise do setor, dificilmente o órgão regulador conseguirá implementar as soluções tecnológicas mais modernas. Por isso é importante uma regulação por incentivos nesse campo.

Em linhas gerais, essas são apenas algumas sugestões de instrumentos e mecanismos que podem ser adotados pelo regulador para implementar o jogo responsável, de modo a mitigar o jogo patológico e diminuir os custos sociais da exploração dessa atividade.

### 3.9 OUTRAS REGRAS ADOTADAS INTERNACIONALMENTE RELEVANTES PARA A REGULAÇÃO DOS JOGOS DE AZAR

Nos capítulos acima, acreditamos ter abordado as principais questões relativas à regulação dos jogos de azar, especialmente quanto à sua forma. Abordamos, ainda, algumas regras relativas ao jogo responsável, importante instrumento para mitigação dos impactos sociais negativos dos jogos de azar. Restamos, ainda, apontar algumas outras regras e diretrizes que poderão ser objeto da regulação do setor. Certamente, nossa intenção não é esgotar as matérias que deverão ser reguladas, o que seria tarefa impossível, mas apenas apontar algumas questões que são costumeiramente endereçadas pelas jurisdições estrangeiras em que a exploração do jogo de azar é liberada.

Nesse contexto, ANTHONY CABOT apresenta um checklist do que deve ser considerado pelas jurisdições que pretendem liberar e regular a exploração de jogos de azar, cujos itens são:<sup>595</sup> (i) política de ingresso nos locais de jogos; (ii) horário de operação; (iii) política tributária e de contrapartidas financeiras; (iv) política de concessão de crédito; (v) política a respeito do consumo de álcool; (vi) jogos permitidos e não permitidos; (vii) política sobre jogo responsável; (viii) disputas entre cassinos e clientes; (ix) restrições de publicidade; (x) política de entretenimento; (xi) promotores de jogos; (xii) vigilância dos cassinos; (xiii) teste de equipamentos; (xiv) contabilidade; (x) requisitos para a exploração do jogo; (xi) requisitos de *compliance*.

---

<sup>595</sup> A checklist: questions that new gaming jurisdictions need to consider in adopting gaming laws and regulations. **UNLV Gaming Research & Review Journal**, volume 19, Issue 1, Las Vegas, 2015, p. 69-73.

Como muitos desses itens já foram abordados acima, iremos tratar apenas do que ainda não foi analisado nessa pesquisa.

Em primeiro lugar, temos a política de ingresso nos locais de jogos. Trata-se de tema diretamente relacionado com o jogo responsável, pois a adoção de uma diretriz que permita o jogo apenas por pessoas com idade e condições suficientes para ter consciência do que está fazendo é própria do jogo responsável. Nessa política de ingresso, deve-se prever a idade mínima dos jogadores e o estado em que se encontram (sóbrios ou se será admissível jogadores alcoolizados). Ela também poderá abranger tempo máximo de permanência no ambiente de jogos ou frequência máxima admitida, a depender do nível de intervenção que o Estado pretende ter sobre a atividade dos jogadores – o que impactará o desenvolvimento econômico do setor.

Em segundo lugar, a regulação deverá tratar dos horários dos locais de jogos de azar. A experiência internacional revela-se bastante variada nesse campo, existindo lugares em que o jogo é praticado vinte e quatro horas por dia e sete dias por semana, sem interrupção (Las Vegas e Macau) e outros lugares em que há fortes restrições de horário, como Portugal. É evidente que a definição do horário de funcionamento da casa de jogos afeta diretamente a receita do explorador, o que deve ser considerado pelo regulador. Por isso, reputamos que a política pública que parece mais sensata é conferir liberdade ao explorador, para que ele tenha autonomia gerencial da sua atividade para quanto tempo abrir e em quais horários, de acordo com a sua conveniência econômica.

Não se ignora que o funcionamento do local de jogo de forma ininterrupta pode ter impactos sobre os jogadores e sobre a própria fiscalização. De um lado, com a abertura de locais por tempo indeterminado pode facilitar condutas patológicas, o que se busca evitar. Todavia, entendemos que a melhor forma de abordar esse problema não é fechando os locais de jogos, o que poderia contribuir para o desenvolvimento de um mercado clandestino de locais de jogos ilegais. Deve-se adotar programas e mecanismos eficientes de jogos responsável para identificar jogadores patológicos e lhes dar o suporte necessário. De outro lado, o aumento de horas em funcionamento da atividade ensejará, muito provavelmente, maior atividade de fiscalização do agente regulador. Por isso, os horários, se não controlados pelo regulador, devem ser comunicados com antecedência a ele e os valores pagos a título de taxa de fiscalização devem ser proporcionais ao tempo de funcionamento do local de jogo.

Em terceiro lugar, deve-se definir qual será a política a respeito da concessão de crédito pelos locais de jogos aos jogadores, se será permitida ou não. Como exposto no Capítulo 2, a concessão de crédito aos jogadores pelos exploradores de jogos é um assunto extremamente polêmico, pois traz questões quanto ao incentivo ao jogo e o descontrole por parte do jogador. No entanto, jogadores que apostam valores vultosos possuem dificuldades operacionais de ficar transferindo dinheiro, sacando e transferindo novamente grandes somas de dinheiro. Por isso, a prática de concessão de crédito é uma forma de facilitar o jogo, especialmente para esse público-alvo, que é responsável por uma parcela significativa da receita das casas de jogos.

A proibição total e absoluta da concessão de crédito pode ter o efeito indesejado de gerar um mercado ilegal de agiotagem e empréstimos ilícitos, o que certamente não é desejado pelo regulador. Já a liberação irrestrita da concessão de crédito tem o potencial de concretizar os temores quanto ao descontrole do jogo pelo jogador. Por isso, reputamos que a regulação mais adequada deve permitir a concessão de crédito pelos operadores de jogos, mas com regras bem definidas de valores e adotando práticas para mitigar o descontrole. Por exemplo, é possível prever que linhas de créditos têm que ser definidas e concedidas quando o jogador chega no local de jogo e não depois de apostar. Assim, procura-se evitar que o jogador fique emprestando dinheiro quando está perdendo, o que poderia alimentar um comportamento patológico. Essas normas devem ser pensadas contemplando esses diferentes aspectos em torno da concessão de crédito.

Em quarto lugar, a regulação deve prever se o consumo de álcool será admitido nos locais de jogos e, se autorizado, se existe algum limite de consumo ou de incentivo ao consumo pelo local de jogo. Em muitos locais em que o jogo é liberado, o operador da atividade oferece constantemente bebidas alcóolicas gratuitas para que o jogador não saia do local e continue apostando. O problema é que o álcool tem o efeito de desinibir o jogador e retirar o seu controle sobre sua atividade, podendo comprometer a sua responsabilidade quanto ao jogo. Por isso, é necessário regular se os jogadores poderão beber enquanto jogam, se há algum limite para o consumo de álcool e, especialmente, se os operadores de jogos podem oferecer bebidas cortesia aos jogadores.

Em quinto lugar, deve-se disciplinar a respeito de possíveis restrições quanto à publicidade dos jogos de azar. Em razão dos potenciais prejuízos sociais da exploração dessa atividade, muitos países preveem restrições nas peças publicitárias,

impondo a necessidade de propagandas socialmente responsáveis, como ocorre em Portugal. Assim, é possível que a regulação disponha a respeito de algumas restrições quanto à publicidade das atividades desse setor, especialmente quanto ao tipo de conteúdo, o horário de veiculação e os locais de divulgação.

Em relação ao conteúdo, pode-se proibir material publicitário que não promova o jogo responsável, como a utilização de promessas de ganho fácil. Esse aspecto é o mais difícil de controlar, mas deve haver parâmetros gerais para evitar campanhas excessivamente apelativas que possam comprometer a responsabilidade social do jogo. Quanto ao horário e locais de veiculação, deve-se evitar a realização de campanhas publicitárias de forma que atinjam majoritariamente grupos vulneráveis, como crianças e ludopatas. Por isso, devem ser restringidas propagandas perto de escolas, parques, hospitais e centros de treinamento, por exemplo.

Ainda, pode-se exigir a realização de campanhas publicitárias alertando sobre os riscos dos jogos, com o objetivo de desincentivar a sua prática, de modo similar ao que ocorre em propagandas do Ministério da Saúde com campanhas de conscientização a respeito dos problemas relacionados com o consumo de álcool e cigarro.

Em sexto lugar, está a questão dos promotores de jogos, que são pessoas que trabalham em cassinos e outros locais de jogos e são responsáveis por levar clientes e receber comissão por isso. Essa prática não apresenta grandes problemas nos Estados Unidos, mas tem gerado uma série de questionamentos a partir da experiência de Macau, em que os promotores de jogos são responsáveis por salas privadas, concedem crédito aos jogadores e, em última análise, funcionam a parte do local de jogo em si. Por isso, é fundamental disciplinar os limites de atuação dos promotores de jogos e a abrangência da fiscalização e do controle realizado pelos órgãos reguladores sobre suas atividades.

Enfim, essas são apenas alguns temas que podem ser objeto de regulação, assim como algumas propostas.

## **CONCLUSÃO**

O jogo de azar é uma atividade praticada e explorada pelo ser humano há centenas de anos. Mesmo vigendo a proibição, constata-se a sua prática no Brasil, mas sem nenhuma espécie de fiscalização do Estado ou, ainda pior, sem a correspondente arrecadação tributária. Por isso, a legalização dos jogos de azar no Brasil vem sendo discutida há décadas e, no cenário atual, e pode ser efetivada a qualquer momento.

Diante disso, realizamos nesse trabalho uma pesquisa de direito estrangeiro para entender as formas jurídicas em que a atividade é explorada nas principais jurisdições para trazer dados que permitam construir uma regulação no Brasil. Antes, fizemos uma breve exposição sobre o contexto atual dos jogos de azar no Brasil, em que algumas espécies de jogos de azar são liberadas, sendo elas as loterias e as apostas esportivas. Por fim, no terceiro capítulo, apresentamos as principais questões para a regulação de jogos de azar, especialmente, discutimos sobre: (i) a forma como os jogos podem ser explorados; (ii) os requisitos e procedimentos necessários para a sua exploração; (iii) as principais questões do regime de remuneração e de investimentos; (iv) a matriz de riscos dos operadores; (v) a organização administrativa do ente regulador; (vi) regras sobre a fiscalização da atividade; (vii) o jogo responsável e a sua implantação no Brasil; (viii) as principais regras regulatórias sobre os jogos de azar.

A título de conclusão, e de acordo com a fundamentação realizada ao longo desse trabalho, cabe-nos agora indicar o que consideramos a regulação mais adequada para os jogos de azar no Brasil, sem prejuízo dos comentários já feitos anteriormente.

Inicialmente, consideramos fundamental que a liberação dos jogos de azar seja acompanhada de uma definição clara da política pública a ser perseguida com a regulação da atividade. Mais precisamente, entendemos que os jogos de azar devem ser regulados para assegurar, especialmente: (i) a arrecadação para o Estado; (ii) a integridade do jogo; e (iii) o desenvolvimento econômico nacional e regional.

Quanto à forma de exploração, concluímos que a qualificação dos jogos de azar como atividade econômica inserida na esfera privada da economia é mais compatível com as finalidades perseguidas com a sua liberação. Parece-nos que a natureza jurídica de serviço público não é adequada para os jogos de azar e pode limitar o potencial econômico e de desenvolvimento do setor. Por isso, entendemos que a exploração dos jogos de azar pela iniciativa privada, em um regime de alta

competitividade, é a forma mais adequada de regular a atividade. Isso não afasta a necessidade de um controle do Estado sobre o setor, com regras regulatórias claras que condicionam a sua exploração.

No caso de a atividade ser considerada serviço público pela legislação, entendemos que a atividade deve ser explorada pela iniciativa privada, em regime de concessão comum, e não diretamente pelo Estado, nem mesmo por meio de empresa estatal. Ainda, devem ser adotados instrumentos jurídicos para garantir a maior competitividade possível no setor, não se mostrando adequada a criação de situações de exclusividade, as quais têm o potencial de limitar o desenvolvimento adequado do setor e o atingimento das políticas regulatórias.

Em relação aos requisitos para o particular explorar os jogos de azar, é necessário que se demonstre a regularidade jurídica, mas não consideramos imprescindível que a empresa seja constituída no Brasil ou tenha determinada estrutura societária. Mais importante é a comprovação da qualificação técnica e a demonstração de experiência prévia no setor, que deve considerar as principais atividades que serão exploradas. Ainda, a depender do volume de investimentos, a exigência de demonstração em gestão financeira de projetos de grande porte também é indicada. Também deve ser exigida a comprovação de qualificação econômico-financeira para aferir a capacidade do particular realizar os investimentos exigidos pela regulação.

Uma prática comum no direito estrangeiro é a avaliação da idoneidade das empresas exploradoras de jogos de azar. No Brasil, deve-se atentar para a restrição imposta pelos princípios constitucionais da presunção da inocência, da legalidade e da impessoalidade. Porém, é possível a previsão de normas que garantam uma avaliação da reputação do operador de jogos de azar, desde que prevista em lei e estabelecidos critérios objetivos.

Se o jogo for qualificado como serviço público, apontamos que o procedimento deve seguir as normas legais vigentes, mas sendo perfeitamente possível a legislação estipular regras específicas para a licitação dessa atividade, considerando as suas especificidades. Concluimos ser necessário admitir a participação de empresas em consórcio, para aumentar a competitividade, considerando que a atividade é atualmente proibida no Brasil. Quanto aos critérios de julgamento da licitação, o mais indicado são os critérios de maior oferta, acompanhado de um termo de referência detalhada, ou a conjugação dos critérios de maior oferta com a melhor técnica.

Ainda, entendemos que é mais adequado a Administração não realizar projetos básicos e executivos de obras, mas estabelecer critérios mínimos a serem atendidos pelos operadores. Assim, os particulares poderão utilizar a sua expertise para desenvolver os melhores projetos.

Já se for considerado como atividade econômica da esfera privada da economia, deve-se realizar um procedimento similar a um credenciamento, em que o particular deverá comprovar o atendimento das exigências para explorar a atividade. Esse procedimento deve ser flexível e respeitar os princípios do contraditório e da participação efetiva, e há de ser concluído com decisão fundamentada e publicizada.

No que diz respeito ao regime de remuneração, identificamos que a remuneração principal dos operadores de jogos de azar advém da exploração da própria atividade e não da cobrança de valores de entrada ou equivalentes a tarifas. Por isso, se a atividade for explorada em regime de serviço público, a cobrança de tarifa não será a principal de forma de remuneração do concessionário. Inserido nesse tema, estão os investimentos que poderão ser exigidos dos operadores. Concluímos que os investimentos devem ser compatíveis com a remuneração projetada, de modo a assegurar a viabilidade econômico-financeira do empreendimento e garantir a arrecadação fiscal.

Além disso, o Estado pode fixar contrapartidas financeiras a serem pagas pelo operador ao Estado, o que pode ser feito contratualmente e, de forma cumulada ou alternativamente, por meio da previsão de tributos. Novamente, é imprescindível a realização de estudos financeiros para que os valores cobrados pelo Estado não tornem o projeto inviável ou dificultem o desenvolvimento do setor – o que acarretará, no final, menor arrecadação para o Estado.

Ainda, sendo uma concessão de serviço público, o contrato deve conter matriz de riscos muito clara distribuindo os riscos entre as partes de acordo com a sua capacidade para gerenciá-los e mitigá-los. É importante atribuir ao particular os riscos de demanda, de concorrência, e de gestão da atividade. Para o Poder Concedente, devem-se atribuir, especialmente, os riscos legislativos e regulatórios.

No que diz respeito ao ente regulador, o mais recomendado é que seja criada uma agência reguladora independente, com garantias de autonomia financeira, administrativa e decisória, para permitir a tomada de decisões técnicas e não puramente políticas. Essa entidade deve ser responsável pela regulação e fiscalização do setor.



Em relação à fiscalização, devem ser adotados instrumentos jurídicos aptos a garantir o cumprimento das normas regulatórias. Nesse contexto, sugere-se a criação de regras prevendo: (i) obrigação das empresas a adotarem programas de integridade (*compliance*) e a realização de auditorias internas; (ii) realização de auditorias pelo órgão regulador; e (iii) o controle sobre a atividade financeira da empresa. É importante que a regulação seja responsiva para garantir o cumprimento das normas regulatórias.

Ademais, a regulação deve instituir o Jogo Responsável para que os operadores dos jogos previnam ou, quando menos, mitiguem os custos sociais dos jogos. Assim, é necessário ter uma política clara exigindo a exploração de um jogo responsável, com a adoção de políticas educativas e a previsão do dever de fornecer informações pelos operadores da atividade. Ainda, deve-se instituir programas de autoexclusão, capacitar os funcionários dos locais de jogos e utilizar a tecnologia para que seja possível realizar um jogo responsável.

Por fim, o regulador deve adotar regras adotadas na prática internacional, como o estabelecimento da política de ingresso nos locais de jogos, prever o horário de funcionamento dos locais de jogos, disciplinar a respeito da concessão de crédito pelos operadores de jogos e sobre os promotores de jogos, dispor sobre o consumo de álcool e o jogo, e instituir regras a respeito da publicidade dos jogos de azar.

Entendemos que essas são as regras mais adequadas para a regulação de jogos de azar no Brasil, de modo a garantir o seu pleno desenvolvimento e o cumprimento das finalidades públicas designadas para o setor.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### REFERÊNCIAS DOUTRINÁRIAS

- ABARBANEL, Brett; PHUNG, Dylan. Exploring gamer's perception of esports betting advertising. **Gaming Law Review**, volume 23, n. 9, New Rochelle, 2019, p. 640-644.
- ALENCAR, Bruno Holanda Moura. **Castor de Andrade e o Jogo do Bicho**: Um ensaio sobre violência urbana na cidade do Rio de Janeiro. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Ciências Sociais) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, 2017.
- AMARAL, Diogo Freitas. **Curso de direito administrativo**. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 2016.
- ANDRLE, John D. A winning hand: a proposal for an international regulatory schema with respect to the growing online gambling dilemma in the United States. **UNLV**

**Gaming Research & Review Journal**, volume 10, Issue 1, Las Vegas, 2006, p. 59-93.

APOLINÁRIO, Marisa. **O Estado regulador**: o novo papel do Estado: análise da perspectiva da evolução recente do direito administrativo: o exemplo do sector de energia. Coimbra: Almedina, 2016.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Regime jurídico das empresas estatais. In: NUNES JR., Vidal Serrano, et. al. (coord). **Enciclopédia jurídica da PUCSP**, tomo II. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017, p. 2.

\_\_\_\_\_. Considerações sobre as relações do Estado e do direito na economia.

**Revista Eletrônica de Direito do Estado**, nº 49, março de 2017, Salvador, p. 1-19.

\_\_\_\_\_. **Direito dos serviços públicos**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2013.

\_\_\_\_\_. (coord). **O poder normativo das agências reguladoras**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

\_\_\_\_\_. As agências reguladoras independentes e a separação de poderes: uma contribuição da teoria dos ordenamentos setoriais. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 10, maio/junho/julho, 2007, disponível em:

<[www.direitodoestado.com.br/redae.asp](http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp)>, acesso em 12 de outubro de 2020.

BAGATIN, Andreia Cristina. **O problema da captura das agências reguladoras independentes**. Dissertação (mestrado em direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

BALDWIN, Robert; BLACK, Julia. Really responsive regulation. **The Modern Law Review**. 71(1), 2008, p. 59-94.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**, 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BAPTISTA, Patrícia. A evolução do Estado regulador no Brasil – Desenvolvimento, globalização, paternalismo e judicialização. **Fórum Administrativo – FA**, ano 15, n. 175, Belo Horizonte, set. 2015, p. 49-65.

\_\_\_\_\_; KELLER, Clara Iglesias. Por que, quando e como regular as novas tecnologias? Os desafios trazidos pelas inovações disruptivas. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, v. 273, set./dez. 2016, Rio de Janeiro, p. 123-163.

BARROSO, Luís Roberto. Agências reguladoras. Constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática, **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, jul./set. 2002, p. 285-311.

BENATTE, Antonio Paulo. **Dos jogos que especulam com o acaso**: contribuição à história do jogo de azar no Brasil (1890-1950). Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2002.

BERNHARD, Bo J.; LUCAS, Anthony F.; JANG, Dongsuk; KIM, Jungsun.

**Responsible gaming device research report**. International Gaming Institute University of Nevada, Las Vegas, 2006.

BINENBOJM, Gustavo. A constitucionalização do direito administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos, **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado – RERE**, n. 13, mar./abr./maio 2008, Salvador, p. 1-44.

BRAITHWAITE, John. The essence of responsive regulation. **UBC Law Review**, vol. 44:3, 2011, p. 475-520.

CABOT, Anthony N. Cabot; MILLER, Keith C. **The Law of Gambling and Regulated Gaming**: cases and materials. 2ª ed. Durham: Carolina Academic Press, 2016.

\_\_\_\_\_; CHRISTIANSEN, Eugene Martin; ZOU, Beverly. A tale of two cities: Las Vegas and Atlantic City. **Gaming Law Review and Economics**, volume 20, n. 9, New Rochelle, 2016, p. 718-742.

\_\_\_\_\_. A checklist: questions that new gaming jurisdictions need to consider in adopting gaming laws and regulations. **UNLV Gaming Research & Review Journal**, volume 19, Issue 1, Las Vegas, 2015, p. 67-73.

COHEN, Peter. Beyond the obvious – the economic role of the gambling regulator. **Gaming Law Review and Economics**, volume 18, n. 2, New Rochelle, 2014, p. 173-182.

CALVI, Ludovico; ALEXANDRAKIS, Evangelos. Lotteries: our core values acting as a shield against corruption: the glms code of conduct on sports betting. **Gaming Law Review and Economics**, volume 23, n. 2, New Rochelle, 2019, p. 90-93.

CÂMARA, Jacintho Arruda. **Tarifa nas concessões**. São Paulo: Malheiros, 2009.

CAMAROSANO, Márcio. Inexigibilidade de licitação – conceito e preconceito. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, ano 15, n. 170, Belo Horizonte, fev. 2016, p. 58-65.

COLLINS, Peter; BLASZCZYNSKI, Alex; LADOUCEUR, Robert; SHAFFER, Howard J.; FONG, Davis; VENISSE, Jean-Luc. Responsible gambling: conceptual considerations. **Gaming Law Review and Economics**, volume 19, n. 8, New Rochelle, 2015, p. 594-599.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal**: comentários à lei nº 9.784, de 29.1.1999. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

COÊLHO, Carolina Reis Jatobá. Permissões lotéricas e contrafação administrativa. **Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF**, ano 6, n. 12, Belo Horizonte, jul./dez/ 2017, p. 131-154.

COUTINHO, Diogo R.; MESQUITA, Clarissa Ferreira de Melo; NASSER, Maria Virginia Nabuco do Amaral Mesquisa. Empresas estatais entre serviços públicos e atividades econômicas, **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 15, n.1, jan./abr. 2019, p. 1-23.

\_\_\_\_\_. **Direito e economia política na regulação de serviços públicos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

COUTO E SILVA, Almiro do. Privatização no Brasil e o novo exercício de funções públicas por particulares, **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado – RERE**, n. 16, dez./jan./fev. 2009, Salvador, p. 2-34.

CUÉLLAR, Leila. **As agências reguladoras e seu poder normativo**. São Paulo: Dialética, 2001.

DEDONNO, Michael A.; DETTERMAN, Douglas K. Poker is skill. **Gaming Law Review**, volume 12, n. 1, New Rochelle, 2008, p. 31-36.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ERDEM, Mehmet; JIANG, Lan. An overview of hotel revenue management research and emerging key patterns in the third millennium. **Journal of Hospitality and Tourism Technology**, vo.7, n. 3, 2016, p. 1-13.

FAJARDO, Gabriel. A entrada de novos atores nas concessões de serviços públicos: a superação da racionalidade da Lei nº 8.666/93 e o caso da ARTESP. **Revista de Contratos Públicos – RCP**, ano 9, n. 16, set. 2019/fev. 2020, Belo Horizonte, p. 55-71.

FERRAZ, Sergio; SAAD, Amauri Feres. **Autorização de serviço público**. São Paulo: Malheiros, 2018.

- FERREIRA, Eduardo Paz. A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e o monopólio do jogo. In: GOUVEIA, Jorge Bacelar(org.). **Santa Casa da Misericórdia de Lisboa: estudos de direito público**. Coimbra: Almedina, 2003.
- FEUSTEL, Elihu D.; RODENBERG, Ryan M. Sports (betting) integrity: detecting match-fixing in soccer. **Gaming Law Review and Economics**, volume 19, n. 10, New Rochelle, 2015, p. 689-694.
- FREITAS, Juarez. Regulação administrativa e principais vieses. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 16, n. 63, jan./mar. 2016, Belo Horizonte, p. 93-105.
- GARCIA, Flávio Amaral. **Concessões, parcerias e regulação**. São Paulo: Malheiros, 2019.
- GODINHO, Jorge A. F. How to win a casino concession: a pragmatic look at the dynamics of gaming legalization within integrated resorts. **Gaming Law Review and Economics**, volume 24, n. 4, New Rochelle, 2020, p. 255-271.
- \_\_\_\_\_. **Os casinos de Macau: história do maior mercado de jogos de fortuna ou azar do mundo**. Coimbra: Almedina, 2019.
- \_\_\_\_\_. **Direito do jogo: volume I**. Macau: Fundação Rui Cunha, 2016.
- \_\_\_\_\_. Casino gaming in Macau: evolution, regulation and challenges. **UNLV Gaming Law Journal**, volume 5, Issue 1, Las Vegas, 2014, p. 1-26.
- \_\_\_\_\_. The prevention of money laundering in Macau casinos. **Gaming Law Review and Economics**, volume 17, n. 4, New Rochelle, 2013, p. 262-274.
- \_\_\_\_\_. Credit for gaming in Macau. **Gaming Law Review**, volume 10, n. 4, New Rochelle, 2006, p.363-368.
- GONÇALVES, Pedro. **Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.
- \_\_\_\_\_. **A concessão de serviços públicos**. Coimbra: Almedina, 1999.
- GROTTI, Dinorá Musetti. **O serviço público e a Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003.
- GUERRA, Sérgio. Regulação estatal e novas tecnologia, **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 18, n. 100, nov./dez. 2016, p. 201-214.
- \_\_\_\_\_. Regulação estatal sob a ótica da organização administrativa brasileira. In: GUERRA, Sérgio (org.). **Regulação no Brasil: uma visão multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014, p. 373-396.
- GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões e PPPs: formação e metodologias para recomposição. In: MOREIRA, Egon Bockmann (coord.). **Tratado do equilíbrio econômico-financeiro: contratos administrativos, concessões, parcerias público-privadas, taxa interna de retorno, prorrogação antecipada e relicitação**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 99-117.
- \_\_\_\_\_. Alocação de riscos na PPP. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (coord.). **Parcerias público-privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- \_\_\_\_\_. **Parceria público-privada**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- \_\_\_\_\_. O regime tarifário na concessão de serviço público. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, ano 7, n. 27, Belo Horizonte, jul./ago/ 2009, p. 1-23.
- HAO, Zhidong; HANCOCK, Linda; THOMPSON, William N. In search of best practices in responsible gaming (RG): a comparative study of RG among Macau, Las Vegas, and Melbourne Casinos, **Gaming Law Review and Economics**, volume 18, n. 4, New Rochelle, 2014, p. 361-368.
- HO, Hong-Wai. Gaming promoters: the junket operations in Macau casinos. **Gaming Law Review and Economics**, volume 2, n. 9, New Rochelle, 2018, p. 549-558.

- HARRIS, Becky; ALIKHAN, Husna. Part I: Nevada, over 60 years regulating gambling – a jurisdictional overview. **Gaming Law Review**, vol. 23, n. 9, New Rochelle, 2019, p. 645-657.
- \_\_\_\_\_. Part II: Nevada, over 60 years regulating gambling – a jurisdictional overview. **Gaming Law Review**, vol. 23, n. 10, New Rochelle, 2019, p. 735-751.
- \_\_\_\_\_. Part III: Nevada, over 60 years regulating gambling – a jurisdictional overview. **Gaming Law Review**, vol. 24, n. 1, New Rochelle, 2020, p. 16-41.
- HEINEM, Juliano. Método de direito comparado: desenvolvimento e perspectivas contemporâneas, Salvador, **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA**, 2017, v. 27, n.2.
- HICHAR, Mark; OKERBERG, Erica. DOJ Opinion increases the scope of the Wire Act, significantly affecting gaming industry stakeholders. **Gaming Law Review**, volume 23, n. 3, New Rochelle, 2019, p. 168-171.
- HINES JR., James R. Taxing Consumption and Other Sins, **Journal of Economics Perspectives**, Vol. 21, n. 1. Michigan, 2007.
- HING, Nerilee. Principles, processes and practices in responsible provision of gambling: a conceptual discussion. **UNLV Gaming Research & Review Journal**, volume 7, Issue 1, Las Vegas, 2003, p. 33-47.
- HOMEYER, Kirk D. Lefty is still right: the continued importance of State v. Rosenthal to Nevada gaming regulation. **Gaming Law Review**, volume 16, n. 3, New Rochelle, 2011, p. 105-120.
- HUIZINGA, Johan. **Homo ludens**: o jogo como elemento da cultura. São Paulo: Perspectiva, 2019.
- JUSTEN FILHO, Marçal. A lei 13.303/2016, a criação das empresas estatais e a participação minoritária em empresas privadas. In: JUSTEN FILHO, Marçal (org.). **Estatuto jurídico das empresas estatais**: Lei 13.303/2016 – “lei das estatais”. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.
- \_\_\_\_\_. **Curso de direito administrativo**. 12ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.
- \_\_\_\_\_. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 17ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.
- \_\_\_\_\_; SCHWIND, Rafael Wallbach (coord.). **Parcerias público-privadas**: reflexões obre os 10 anos da Lei 11.079/2004. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- \_\_\_\_\_. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003.
- KELLY, Joseph M. States and stakeholders in I-gaming regulation. **Gaming Law Review and Economics**, volume 18, n. 4, New Rochelle, 2014, p. 391-402.
- \_\_\_\_\_. Money Laundering and gambling. **Gaming Law Review and Economics**, volume 18, n. 3, New Rochelle, 2014, p. 297-307.
- LITTLER, Alan; HÖRNLE, Julia. Evaluation of regulatory tools for enforcing online gambling rules and channeling demand towards controlled offers: an overview of the report completed for the European commission. **Gaming Law Review and Economics**, volume 23, n. 6, New Rochelle, 2019, p. 395-404.
- LYCKA, Martin. Regulating online gambling markets: regulatory guide. **Gaming Law Review and Economics**, volume 18, n. 4, New Rochelle, 2014, p. 383
- \_\_\_\_\_. Online Gambling: towards a transnational regulation? **Gaming Law Review and Economics**, volume 15, n. 4, New Rochelle, 2011, p. 179-195.
- MADUREIRA, Óscar Alberto; Vitória, Fernando. **Direito do jogo em Macau – evolução, história e legislação**. Macau: Fundação Rui Cunha, 2015.



- MAGALHÃES, Felipe Santos. **Ganhou leva... Do vale impresso ao vale o escrito: Uma história social do jogo do bicho no Rio de Janeiro (1890-1960)**. Tese (Doutorado em História Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.
- MAJONE, Giandomenico. As transformações do Estado regulador. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, v. 262, jan./abr. 2013, Rio de Janeiro, p. 11-43.
- MALONEY, John K. *Global gaming compliance*. **Gaming Law Review**, volume 8, n. 2, New Rochelle, 2004, p. 119-129.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; LOUREIRO, Caio de Souza. O equilíbrio econômico e financeiro nas concessões, Dinamismo e segurança jurídica na experiência brasileira. In: MOREIRA, Egon Bockmann (coord.). **Tratado do equilíbrio econômico-financeiro: contratos administrativos, concessões, parcerias público-privadas, taxa interna de retorno, prorrogação antecipada e relicitação**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 135-157.
- \_\_\_\_\_; ZAGO, Marina Fontão. Limites das assimetrias regulatórias e contratuais: o caso dos aeroportos. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, v.277, n. 1, jan./abr. 2018, p. 175-201.
- \_\_\_\_\_; FREITAS, Rafael Vêras de. Uber, Whatsapp, Netflix: os novos quadrantes da publicatio e da assimetria regulatória. In: FREITAS, Rafael Vêras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (coord.). **Regulação e novas tecnologias**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 17-48.
- \_\_\_\_\_. **Concessões**. Belo Horizonte: Fórum, 2015
- \_\_\_\_\_; GAROFANO, Rafael Roque. Notas sobre o conceito de serviço público e suas configurações na atualidade, **Revista de Direito Pública da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 12, n. 46, abr./jun. 2014, p. 63-77.
- \_\_\_\_\_. Regulação estatal e autorregulação na economia contemporânea. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, ano 9, n. 33, Belo Horizonte, jan./mar. 2011, p. 1-13.
- \_\_\_\_\_. Finalidades e fundamentos da moderna regulação econômica. **Fórum Administrativo**, ano 9, nº 100, junho de 2009, Belo Horizonte, p. 85-93.
- \_\_\_\_\_. **Agências reguladoras independentes: fundamentos e seu regime jurídico**. 1ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- \_\_\_\_\_. Equilíbrio econômico nas concessões de rodovias, **Governnet – Boletim de Licitações e Contratos**, v. 24, 2007, p. 332-337.
- MARRARA, Thiago; CAMPOS, Carolina Silva. Licitações internacionais: regime jurídico e óbices à abertura do mercado brasileiro a empresas estrangeiras. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, v. 275, maio/ago. 2017, Rio de Janeiro, p. 155-187.
- MARTINS, Antônio Fernando de Fonseca. Três injustificadas restrições à competitividade em editais de desestatização. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, ano 17, n. 64, Belo Horizonte, jan./mar. 2019, p. 61-75.
- MASINGILL, Catherine C. *Jumping Ship: why the dockside “vessel” requirements for casinos should be abandoned*. **Gaming Law Review**, volume 24, n. 2, New Rochelle, 2020, p. 102-109.
- MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 18ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.
- MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MONTEIRO, Vera. **Concessão**. São Paulo: Malheiros, 2010.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil**: direito das partes obrigações, 2ª parte. 34ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

MOREIRA, Egon Bockmann (com a colaboração de CAGGIANO, Heloisa Conrado). Regulação e delimitação de regimes jurídicos – caso “portos públicos e privados”: acórdãos ns 402/2013 e 989/2017, TCU. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MOREIRA, Egon Bockmann; GUERRA, Sérgio. **Dinâmica da regulação**: estudos de casos da jurisprudência brasileira a convivência dos tribunais e órgãos de controle com agências reguladoras, autoridade da concorrência e livre iniciativa. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

\_\_\_\_\_. Regulação sucessiva: quem tem a última palavra? – caso “pílula do câncer”: ADI nº 5.501, STF. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MOREIRA, Egon Bockmann; GUERRA, Sérgio. **Dinâmica da regulação**: estudos de casos da jurisprudência brasileira a convivência dos tribunais e órgãos de controle com agências reguladoras, autoridade da concorrência e livre iniciativa. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

\_\_\_\_\_. Os serviços públicos brasileiros e sua lógica jurídico-econômica: reflexões a partir do artigo 175 da Constituição, **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 17, n. 68, out./dez. 2019, p. 9-43.

\_\_\_\_\_. Contratos administrativos de longo prazo: a lógica do seu equilíbrio econômico-financeiro. In: MOREIRA, Egon Bockmann (coord.). **Tratado do equilíbrio econômico-financeiro**: contratos administrativos, concessões, parcerias público-privadas, taxa interna de retorno, prorrogação antecipada e relicitação. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 89-98.

\_\_\_\_\_. Notas sobre o Estado administrativo: de omissivo a hiperativo, **Revista de Estudos Institucionais**, vol. 3, 1, 2017, p. 167-168.

\_\_\_\_\_; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. 2ª ed. **A lei geral de licitação – LGL e o Regime Diferenciando de Contratação – RDC**. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 342.

\_\_\_\_\_. **Processo Administrativo**: princípios constitucionais, a Lei 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015. 5ª edição. São Paulo: Malheiros, 2017.

\_\_\_\_\_. A nova lei dos portos e os regimes de exploração dos portos brasileiros. In: RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno; FREITAS, Rafael Vêras de (coord). **A nova regulação da infraestrutura e da mineração**: portos, aeroportos, ferrovias, rodovias.; Belo Horizonte: Fórum, 2015.

\_\_\_\_\_; GUIMARÃES, Bernardo Strobel; TORGAL, Lino. Licitação internacional e empresa estrangeira: os cenários brasileiro e europeu. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, v. 269, maio/ago. 2015, Rio de Janeiro, p. 67-106.

\_\_\_\_\_. Qual é o futuro do direito da regulação no Brasil? In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (org.). **Direito da regulação e políticas públicas**. São Paulo: Malheiros, 2014.

\_\_\_\_\_. O contrato administrativo como instrumento de governo. In: GONÇALVES, Pedro (org.). **Estudos de contratação pública**, vol. IV/Cedipre. 1ª Ed. Coimbra: Editora Coimbra, 2013.

\_\_\_\_\_. CAGGIANO, Heloisa Conrado. O poder normativo das agências reguladoras na jurisprudência do STF – mutação constitucional do princípio da legalidade? **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 11, n. 42, jul./set. 2013, p. 35-57.

\_\_\_\_\_. **Direito das concessões de serviço público**: inteligência da Lei 8.987/1995 (parte geral). São Paulo: Malheiros, 2010.



- \_\_\_\_\_. Agências administrativas, contratos de serviços públicos e mutabilidade regulatória. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 7, n. 25, jan./mar. 2009, p. 101-117.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; GARCIA, Flávio. A principiologia do direito administrativo sancionador. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, ano 11, n. 43, Belo Horizonte, out./dez. 2013, p. 1-19.
- NESTER, Alexandre Wagner. NESTER, Alexandre Wagner. **Autorizações de serviços públicos**. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, 2019.
- NUNES, Antônio José Avelã. Do estado regulador ao estado garantidor. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, ano 9, n. 34, Belo Horizonte, abr. jun./2011, p. 1-38.
- NUSDEO, Fábio. A crise da regulação e a autorregulação. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, ano 16, n. 64, Belo Horizonte, out./dez. 2018, p. 33-47.
- O'HARE, Carol. Self-exclusion – Concept vs. reality. **Gaming Law Review**, volume 8, n. 3, New Rochelle, 2004, p. 189-191.
- OLIVEIRA, Gustavo Justino. Parcerias Público-Privadas nos serviços de loterias estaduais. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 3, n. 12, abr./jun. 2003, p. 175-192.
- OLIVEIRA, Maria Paula Magalhães Tavares de; SILVEIRA, Dartiu Xavier da; SILVA, Maria Teresa Araujo. Jogo patológico e suas consequências para a saúde pública. **Revista Saúde Pública**, 2008, p. 542-549.
- OLIVERA, Rafael Carvalho Rezende. **Novo perfil da regulação estatal: administração pública de resultados e análise de impacto regulatório**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- OZURUMBA, Chimezie; OZURUMBA, Patrina. A comparative study of anti-money laundering laws in the United States, Macau and Singapore. **Gaming Law Review and Economics**, volume 20, n. 2, New Rochelle, 2016, p. 177-183.
- PAIXÃO, Dario Luiz Dias. *Thermae et ludus*: o início do turismo de saúde no Brasil e no mundo. Turismo em análise, v. 18, n. 2, novembro 2007, p. 141-142.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**: volume 3, contratos. 22ª ed., rev. e atual. Caitlin Mulholland. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- PEREIRA DE DEUS, José; LÉ, António Jorge. **Jogos de fortuna ou azar**: nove décadas de apostas legais. Figueira da Foz: Sociedade Figueira Praia, 2017.
- PEREZ, Marcos Augusto. **O risco no contrato de concessão de serviço público**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- PHILANDER, Kahlil S. The effect of online gaming on commercial casino revenue. **UNLV Gaming Research & Review Journal**, volume 15, Issue 2, Las Vegas, 2011, p. 23-34.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado de direito privado**: parte especial, Tomo XLV, direito das obrigações: contrato de transporte. Contrato de parceria. Jogo e aposta. Contrato de seguro. Seguros terrestres, marítimos, fluviais, lacustres e aeronáuticos. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1964.
- RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert; RIBEIRO, Gustavo Sampaio de Abreu. O dobro ou nada: a regulação de jogos de azar, **Revista Direito GV**, São Paulo, jul-dez 2012, p. 625-650.
- RAND, Kathryn R. L.; LIGHT, Stephen Andrew. **Indian Gaming Law and Policy**. 2ª ed. Durham: Carolina Academic Press, 2014.

- REALE JÚNIOR, Miguel; LEITE, Fábio Barbalho. A regulação dos bingos de 1941 a fevereiro de 2003: estudo de caso-problema. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, ano 2, n.7, Belo Horizonte, jul./set. 2004, p. 1-34.
- RIBEIRO, Maurício Portugal. O que todo o profissional de infraestrutura precisa saber sobre equilíbrio econômico-financeiro de concessões e PPPs (mas os nossos juristas ainda não sabem). In: MOREIRA, Egon Bockmann (coord.). **Tratado do equilíbrio econômico-financeiro: contratos administrativos, concessões, parcerias público-privadas, taxa interna de retorno, prorrogação antecipada e relicitação**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 537-546.
- \_\_\_\_\_. **Concessões e PPPs: melhores práticas em licitações e contratos**. São Paulo: Atlas, 2011.
- RORIE, Melissa. Regulating a “pariah” industry: the need for a responsive approach in gambling markets. **UNLV Gaming Research & Review Journal**, volume 21, Issue 1, Las Vegas, 2017, p. 69-95.
- ROSE, I. Nelson; CHAMPION JR., Walter T. **Gaming law in a nutshell**. 2ª ed. St. Paul: West Academic Publishing, 2018.
- \_\_\_\_\_. Suits by victims of compulsive gamblers. **Gaming Law Review and Economics**, volume 20, n. 9, New Rochelle, 2016, p. 713-717.
- \_\_\_\_\_. The dangers of under-regulated gambling. **Gaming Law Review and Economics**, volume 19, n. 1, New Rochelle, 2015, p. 4-5.
- \_\_\_\_\_. A tale of two cities, Macau and Las Vegas. **Gaming Law Review and Economics**, volume 17, n. 6, New Rochelle, 2013, p. 393-403.
- \_\_\_\_\_. Protecting players from themselves: what could go wrong? **Gaming Law Review and Economics**, volume 14, n. 8, New Rochelle, 2010, p. 587-590.
- \_\_\_\_\_; Nelson OWENS JR., Martin D. The problem of advertising internet and interactive gaming. **Gaming Law Review and Economics**, volume 19, n. 1, New Rochelle, 2015, p. 478-497.
- \_\_\_\_\_. A tale of two cities, Macau and Las Vegas. **Gaming Law Review and Economics**, volume 19, n. 1, New Rochelle, 2015, p. 393-403.
- \_\_\_\_\_. Pokers’ Black Friday. **Gaming Law Review and Economics**, volume 15, n. 6, New Rochelle, 2011, p. 327-331.
- \_\_\_\_\_. Gambling and the Law: an introduction to the law of internet gambling. **UNLV Gaming Research & Review Journal**, volume 10, Issue 1, Las Vegas, 2006, p. 1-15.
- \_\_\_\_\_. Court rules internet gambling is not illegal. **Gaming Law Review and Economics**, volume 5, n. 3, New Rochelle, 2001, p. 159-160.
- SAWHNEY, Sareena. **Gaming Law Review and Economics**, volume 19, n. 5, New Rochelle, 2015, p. 352-355.
- SCHIRATO, Vitor Rhein. Concorrência na prestação dos serviços públicos e seus limites. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, ano 18, n. 71, jul./set. 2020, Belo Horizonte, p. 271-230.
- \_\_\_\_\_. **Livre iniciativa nos serviços públicos**. Belo Horizonte: 2012.
- SCHNEIDER, Sue. Integrity Betting Intelligence System. **Gaming Law Review and Economics**, volume 18, n. 10, New Rochelle, 2014, p. 951-962.
- SCHWARTZ, David. G. **Roll the bones: the history of gambling**. Casino edition. Las Vegas: Winchester books, 2013.
- SCHWIND, Rafael Wallbach. **Licitações internacionais: participação de estrangeiros e licitações realizadas com financiamento externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

- \_\_\_\_\_. **Remuneração do concessionário**: concessões comuns e parcerias público-privadas. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- SENIA, Leonard C. Should casino anti-money laundering recordkeeping requirements be strengthened to combat financial crime? **Gaming Law Review and Economics**, volume 21, n. 10, New Rochelle, 2017, p. 745-769.
- SILVA, Daniel Tavares da; LAUREANO, Abel; RENTO, Altina. Os traços jurídicos do direito do jogo no sistema jurídica português. **Revista Jurídica – CCJ**, Blumenau, v. 20, n. 42, 2016, p. 185-212.
- SILVEIRA, João Vitor Kanufre Xavier da. **A exploração dos jogos de azar no Brasil**: uma perspectiva à luz do direito financeiro. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, 2020.
- SMITH, Wesley G.; TAGGART, William A. Tribal-state gaming compacts 20 years after passage of the Indian gaming regulatory act. **Gaming Law Review and Economics**, volume 14, n. 2 New Rochelle, 2010, p. 85-90.
- SOUTO, Marcos Juruena Villela. Agências reguladoras, **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, abr./jun. 1999, p. 126-162.
- STIGLER, George. J. The theory of economic regulation. **The Bell Journal of Economics and Management Science**, vol. 2, n. 1, 1971, p. 3-21.
- STRAUSS, Jessalynn. Becoming respectable: a history of early social responsibility in the Las Vegas casino industry. **UNLV Gaming Research & Review Journal**, volume 19, Issue 2, Las Vegas, 2015, p. 11-19.
- SUNDFELD, Carlos Ari. Loterias Estaduais na Constituição de 1988. **Revista de Direito Público**, n. 91, jul./set. 1989, ano 22, p. 95-102.
- TÁCITO, Caio. Loterias Estaduais (Criação e regime jurídico). **Revista dos Tribunais**, ano 94, vol. 838, ago. 2005, p. 747-753.
- THOMPSON, William N. Two countries, one system: Las Vegas and Macau – Sharing the future. **Gaming Law Review and Economics**, volume 16, n. 03, New Rochelle, 2012, p. 81-90.
- VILELA, António Lobo. Possible legal course of action upon the term expiration of the Macau SAR Casino concessions and casino sub-concession contracts vis-à-vis the Macau gaming law. **Gaming Law Review and Economics**, volume 23, n. 01, New Rochelle, 2019, p. 02-11.
- VORONOFF, Alice. Direito administrativo sancionador: um olhar pragmático a partir das contribuições da análise econômica do direito. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, v. 278, n. 1, jan./abr., 2019, Rio de Janeiro, p. 107-140.
- WANG, Changbin. Licencing VIP-Room contractors or gaming promoters in Macao: the status quo and improvement. **UNLV Gaming Research & Review Journal**, volume 18, Issue 2, Las Vegas, 2014, p. 105-111.
- WANG, Wuyi; EADINGTON, William R. **VIP-Room Contractual system of Macau's traditional casino industry**. UNR Economics Working Paper Series, Working Paper N. 07-001, Reno, 2007.
- WANSLEY, Christopher. The revolving door between the casino industry and its regulating agencies. **Gaming Law Review**, volume 7, n. 03, New Rochelle, 2003, p. 215-219.
- WEXLER, Arnie; WEXLER, Sheila. *The compulsive gambler working in the gaming industry*. **Gaming Law Review and Economics**, volume 08, n. 2, New Rochelle 2004, p. 103-105.

WINDHOLZ, Eric; HODGE, Graeme A. Conceituando regulação social e econômica: implicações para agentes reguladores e para a atividade regulatória atual, **Revista de Direito Administrativo – RDA**, Rio de Janeiro, v. 264, set./dez. 2013, p. 13-56.

#### REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

- BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.688**, de 3 de outubro de 1941, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3688.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm), acesso em 15/03/2020.
- BRASIL. Lei de 16 de Dezembro de 1830, **Código Criminal do Império**, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm), acesso em 15/03/2020.
- BRASIL. **Decreto 3.987**, de 2 de janeiro de 1920, disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1920-1929/lei-3987-2-janeiro-1920-570495-publicacaooriginal-93627-pl.html>, aceso em 18/03/2020.
- BRASIL. **Decreto nº 9.215**, de 30 de abril de 1946, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del9215.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9215.htm), acesso em 18/03/2020.
- BRASIL. **Decreto nº 4.866**, de 23 de outubro de 1942, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del4866.htm#:~:text=O%20Presidente%20da%20Rep%C3%ABlica%2C%20usando,o%20artigo%20180%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%2C&text=Rio%20de%20Janeiro%2C%2023%20de,Independ%C3%A7%C3%A3o%20e%2054%C2%BA%20da%20Rep%C3%ABlica.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4866.htm#:~:text=O%20Presidente%20da%20Rep%C3%ABlica%2C%20usando,o%20artigo%20180%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%2C&text=Rio%20de%20Janeiro%2C%2023%20de,Independ%C3%A7%C3%A3o%20e%2054%C2%BA%20da%20Rep%C3%ABlica.), acesso em 18/03/2020.
- BRASIL. **Lei nº 8.672**, de 6 de julho de 1993, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8672.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8672.htm), acesso em 19/03/2020.
- BRASIL. **Lei nº 9.615**, de 24 de março de 1998, disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1998/lei-9615-24-marco-1998-351240-publicacaooriginal-1-pl.html>, acesso em 20/03/2020.
- BRASIL. **Decreto nº 2.574**, de 29 de abril de 1998, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2574.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2574.htm), acesso em 20/03/2020.
- BRASIL. **Lei 9.981**, de 14 de julho de 2000, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9981.htm#:~:text=LEI%20No%209.981%2C%20DE%2014%20DE%20JULHO%20DE%202000.&text=Altera%20dispositivos%20da%20Lei%20n,eu%20sanciono%20a%20seguinte%20Lei%3A&text=1o%20A%20Lei%20n,%22Art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9981.htm#:~:text=LEI%20No%209.981%2C%20DE%2014%20DE%20JULHO%20DE%202000.&text=Altera%20dispositivos%20da%20Lei%20n,eu%20sanciono%20a%20seguinte%20Lei%3A&text=1o%20A%20Lei%20n,%22Art.), acesso em 25/03/2020.
- BRASIL. **Decreto 3.659**, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3659.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3659.htm), acesso em 25/03/2020.
- BRASIL. **Medida Provisória nº 2.216-37**, de 31 de agosto de 2001, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/2216-37.htm#:~:text=2216%2D37&text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%202.216,Minist%C3%A9rios%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A7%C3%93es](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2216-37.htm#:~:text=2216%2D37&text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%202.216,Minist%C3%A9rios%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A7%C3%93es), acesso em 25/03/2020.
- BRASIL. **Decreto 21.143**, disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21143-10-marco-1932-514738-publicacaooriginal-1-pe.html>, acesso em 30/03/2020.
- BRASIL. **Decreto 204/1967**, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0204.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0204.htm), acesso em 30/03/2020.
- BRASIL. **Lei 6.717/1979**, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/1970-1979/l6717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1970-1979/l6717.htm), acesso em 02/04/2020.



BRASIL. **Lei 9.648/1998**, disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9648cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9648cons.htm), acesso em 02/04/2020.

BRASIL. **Lei 13.844**, de 18 de junho de 2019, disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm), acesso em 03/04/2020.

BRASIL. **Decreto 8.897/2016**, disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8897.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8897.htm), acesso em 04/04/2020.

BRASIL. **Lei 13.155/2015**, disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13155.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13155.htm), acesso em 06/04/2020.

BRASIL. **Decreto 8.648/2016**, disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8648.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8648.htm), acesso em 06/04/2020.

BRASIL. **Decreto nº 847**, de 11 de outubro de 1890, disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-847-11-outubro-1890-503086-publicacaooriginal-1-pe.html>, acesso em 06/04/2020.

BRASIL. **Lei nº 628**, de 28 de outubro de 1899, disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-628-28-outubro-1899-540691-publicacaooriginal-41447-pl.html>, acesso em 06/04/2020.

BRASIL. **Lei nº 2.321**, de 30 de dezembro de 1910, disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-2321-30-dezembro-1910-586767-publicacaooriginal-110408-pl.html>, acesso em 06/04/2020.

BRASIL. **Decreto nº 21.143/1932**, disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21143-10-marco-1932-514738-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Dados%20da%20Norma-,Decreto%20n%C2%BA%2021.143%2C%20de%2010%20de%20Mar%C3%A7o%20de,Regula%20a%20extra%C3%A7%C3%A3o%20de%20loterias.&text=2%C2%BA%20Nenhuma%20loteria%2C%20federal%20ou,Art.,> acesso em 06/04/2020.

BRASIL. **Lei nº 7.291/1984**, disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7291.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7291.htm), acesso em 07/04/2020.

BRASIL. **Decreto 96.993/1988**, disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D96993.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D96993.htm), acesso em 07/04/2020.

BRASIL. **Decreto 10.253/2020**, disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10253.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10253.htm), acesso em 07/04/2020.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Instrução Normativa nº 01**, de 07 de março de 2012, disponível em:

[http://www.lex.com.br/legis\\_23122778\\_INSTRUCAO\\_NORMATIVA\\_N\\_1\\_DE\\_7\\_DE\\_MARCO\\_DE\\_2012.aspx](http://www.lex.com.br/legis_23122778_INSTRUCAO_NORMATIVA_N_1_DE_7_DE_MARCO_DE_2012.aspx), acesso em 09/04/2020.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Instrução Normativa nº 01**, de 07 de março de 2012, disponível em:

[http://www.lex.com.br/legis\\_23122778\\_INSTRUCAO\\_NORMATIVA\\_N\\_1\\_DE\\_7\\_DE\\_MARCO\\_DE\\_2012.aspx](http://www.lex.com.br/legis_23122778_INSTRUCAO_NORMATIVA_N_1_DE_7_DE_MARCO_DE_2012.aspx), acesso em 09/04/2020.

BRASIL. **Lei 13.756/2018**, disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13756.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13756.htm), acesso em 10/04/2020.

BRASIL. **Lei nº 12.965/2014**, disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm), acesso em 09/04/2020.

CHILE. **Ley nº 19.995**. Disponível em:

<https://nuevo.leychile.cl/navegar?idNorma=234426>, acesso em 03/08/2020.

CHILE. **Decreto 1722/2015**. Disponível em:

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1088975>, acesso em 07/08.

CHILE. **Ley 1.298/1975**. Disponível em:

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6559>, acesso em 07/08/2020.

CHILE. **Decreto 164/2004**. Disponível em:

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=224273&org=>, acesso em 07/08/2020.

ESTADOS UNIDOS. **United States Constitution**. Disponível em:

[https://www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm](https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm). Acesso em 01 de março de 2020.

ESTADOS UNIDOS. **United States Code**. Disponível em: <https://uscode.house.gov/>. Acesso em 01 de março de 2020.

ESTADO DE NEVADA. **Nevada Gaming Control Act**. Disponível em:

<https://www.leg.state.nv.us/NRS/NRS-463.html#NRS463Sec0129>. Acesso em 01 de julho de 2020.

ESTADO DE NEVADA. **Regulations of the Nevada Gaming Commission and Nevada Gaming Control Board**. Disponível em:

<https://gaming.nv.gov/modules/showdocument.aspx?documentid=16888>. Acesso em 01 de julho de 2020.

PARAGUAI. **Lei 1.016/1997**. Disponível em: <https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/archivo.php?a=8284908f828b9b8293508e82938490418b96938a858a8490508d869a525152574e525a5a584f91858782021&x=20200be&y=cece06d>, acesso

em 10/08/2020.

PARAGUAI. **Decreto 6206/1999**. Disponível em:

<https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/archivo.php?a=9b9da9a89ba4b49bac69a79bac9da95aa4afaca39ea39da9699e9f9dac9faea95a706c6a70676b73737368aa9ea09b03a&x=6c6c00b&y=d9d9078>, acesso em 10/08/2020.

PERU. **Lei 27.153/1999**. Disponível em:

<http://consultasenlinea.mincetur.gob.pe/casinos/archivos/1999LEY27153.pdf>, acesso em 12/08/2020.

PERU. **Lei 27.796/2002**, disponível em

<http://consultasenlinea.mincetur.gob.pe/casinos/archivos/2002LEY27796.pdf>, acesso em 12/08/2020.

PORTUGAL. Decreto 18/2008. **Código de Contratações Públicas**. Disponível em:

<https://dre.pt/pesquisa/-/search/248178/details/maximized>, acesso em 31/07/2020.

PORTUGAL. **Decreto 14.643/1927**. Disponível em

<https://dre.pt/application/conteudo/680982>, acesso em 31/07/2020.

PORTUGAL. Decreto 422/1989. **Lei do Jogo de Portugal**. Disponível em:

[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=242&tabela=leis&so\\_miolo=](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=242&tabela=leis&so_miolo=), acesso em 31/07/2020.

PORTUGAL. Decreto-Lei 83/2017. **Lei de combate ao branqueamento de capitais**. Disponível em:

[https://www.srij.turismodeportugal.pt/fotos/editor2/legislacao/Decreto-Lei83-2017-branqueamento\\_de\\_capitais\\_e\\_financiamento\\_do\\_terrorismo.pdf](https://www.srij.turismodeportugal.pt/fotos/editor2/legislacao/Decreto-Lei83-2017-branqueamento_de_capitais_e_financiamento_do_terrorismo.pdf), acesso em 31/07/2020.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 66/2015. **Regime Jurídico dos Jogos e Apostas Online**. Disponível em:

[https://www.srij.turismodeportugal.pt/fotos/editor2/legislacao/dl\\_66\\_2015-rjo.pdf](https://www.srij.turismodeportugal.pt/fotos/editor2/legislacao/dl_66_2015-rjo.pdf), acesso em 31/07/2020.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 330/1990. **Código de Publicidade**. Disponível em:

[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=390&tabela=leis&](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=390&tabela=leis&), acesso em 02/08/2020.

PORTUGAL. **Portaria 211/2015**. Ministério de Estado e das Finanças de Portugal. Disponível em:

<https://www.srij.turismodeportugal.pt/fotos/editor2/legislacao/Taxas%20licen%c3%a7as%20-%20RJO.pdf>, acesso em 02/08/2020).

PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 129/2012**. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/178510/details/maximized>, acesso em 02/08/2020.

REGIÃO ADMINISTRATIVA DE MACAU. **Lei nº 16, de 19 de setembro de 2001**.

Lei de Jogos de Macau. Disponível em:

[http://www.dicj.gov.mo/web/pt/legislation/FortunaAzar/lei\\_01\\_016.html](http://www.dicj.gov.mo/web/pt/legislation/FortunaAzar/lei_01_016.html). Acesso em 01 de julho de 2020.

REGIÃO ADMINISTRATIVA DE MACAU. **Regulamento Administrativo nº 34/2003**.

Disponível em: [http://www.dicj.gov.mo/web/pt/legislation/regAdm\\_03\\_034.html](http://www.dicj.gov.mo/web/pt/legislation/regAdm_03_034.html), acesso em 15 de julho de 2020.

REGIÃO ADMINISTRATIVA DE MACAU. **Lei nº 02/2006**. Disponível em:

[http://www.dicj.gov.mo/web/pt/anticrime/lei/2006\\_04\\_03\\_N14\\_S1\\_Lei\\_N2\\_2006.html](http://www.dicj.gov.mo/web/pt/anticrime/lei/2006_04_03_N14_S1_Lei_N2_2006.html), acesso em 15 de julho de 2020.

REGIÃO ADMINISTRATIVA DE MACAU. **Lei nº 03/2017**. Disponível em:

[http://www.dicj.gov.mo/web/pt/anticrime/lei/lei\\_03\\_017.html](http://www.dicj.gov.mo/web/pt/anticrime/lei/lei_03_017.html), acesso em 15 de julho de 2020.

REGIÃO ADMINISTRATIVA DE MACAU. **Regulamento Administrativo nº 07/2006**.

Disponível em:

[http://www.dicj.gov.mo/web/pt/anticrime/regadm/2006\\_05\\_15\\_N20\\_S1\\_Reg\\_Adm\\_N7\\_2006.html](http://www.dicj.gov.mo/web/pt/anticrime/regadm/2006_05_15_N20_S1_Reg_Adm_N7_2006.html), acesso em 15 de julho de 2020.

REGIÃO ADMINISTRATIVA DE MACAU. **Regulamento Administrativo nº 17/2017**.

Disponível em:

[http://www.dicj.gov.mo/web/pt/anticrime/regadm/regAdm\\_17\\_017.html](http://www.dicj.gov.mo/web/pt/anticrime/regadm/regAdm_17_017.html), acesso em 15 de julho de 2020.

REGIÃO ADMINISTRATIVA DE MACAU. **Regulamento Administrativo nº 01/2016**.

Disponível em:

[http://www.dicj.gov.mo/web/files/anticrime/DICJ\\_Instruction\\_01\\_2019\\_ractification.pdf](http://www.dicj.gov.mo/web/files/anticrime/DICJ_Instruction_01_2019_ractification.pdf), acesso em 15 de julho de 2020.

REGIÃO ADMINISTRATIVA DE MACAU. **Regulamento Administrativo nº 26/2001**.

Disponível em:

[http://www.dicj.gov.mo/web/pt/legislation/FortunaAzar/regAdm\\_01\\_026.html](http://www.dicj.gov.mo/web/pt/legislation/FortunaAzar/regAdm_01_026.html), acesso em 15 de julho de 2020.

REGIÃO ADMINISTRATIVA DE MACAU. **Regulamento Administrativo nº 6/2002**.

Disponível em:

[http://www.dicj.gov.mo/web/pt/legislation/FortunaAzar/regAdm\\_02\\_006.html](http://www.dicj.gov.mo/web/pt/legislation/FortunaAzar/regAdm_02_006.html), acesso em 22 de julho de 2020.

REGIÃO ADMINISTRATIVA DE MACAU. **Lei nº 5/2004**. Disponível em:

[http://www.dicj.gov.mo/web/pt/legislation/FortunaAzar/lei\\_04\\_005.html](http://www.dicj.gov.mo/web/pt/legislation/FortunaAzar/lei_04_005.html), acesso em 22 de julho de 2020.



REGIÃO ADMINISTRATIVA DE MACAU. **Lei nº 26/2012** Disponível em: [http://www.dicj.gov.mo/web/pt/legislation/FortunaAzar/regAdm\\_12\\_026.html](http://www.dicj.gov.mo/web/pt/legislation/FortunaAzar/regAdm_12_026.html), acesso em 22 de julho de 2020.

REGIÃO ADMINISTRATIVA DE MACAU. **Contrato de Concessão firmado em 28/03/2002 entre Sociedade de Jogos de Macau e Região Administrativa Especial de Macau**, disponível em:

[http://www.dicj.gov.mo/web/pt/contract/SJM/2002\\_BORAEM014S2Sup.html](http://www.dicj.gov.mo/web/pt/contract/SJM/2002_BORAEM014S2Sup.html).

SÃO PAULO. Secretaria de Segurança Pública, Instituto de Criminalística, Laudo nº 01/020/21432/2011, relator Perito Criminal Adriano Issamu Yonamine, 30 de junho de 2011.

URUGUAI. **Lei 9.630/1936**. disponível em

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9152112.htm#>, acesso em 08/08/2020.

URUGUAI. **Lei 9.994/1940**, disponível em

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6802834.htm#>, acesso em: 08/08/2020.

URUGUAI. **Lei 11.183/1948**, disponível em

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1382251.htm#>, acesso em 08/08/2020.

URUGUAI. **Lei 11.041/1948**, disponível em:

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5702819.htm#>, acesso em 08/08/2020.

URUGUAI. **Lei 13.921/1970**, disponível em:

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5447790.htm#>, acesso em 08/08/2020.

URUGUAI. **Lei 15.206/1981**, disponível em:

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp2383742.htm#>, acesso em 08/08/2020.

URUGUAI. **Lei 18.231/2007**. Disponível em:

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6041930.htm#>, acesso em 08/08/2020.

#### REFERÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS

ESTADOS UNIDOS California v. Cabazon Band of Missions, 480 U.S., 202, 1987. In re Mastercard International, Inc., 313 F.3d 257, 5th Cir., 2002.

ESTADOS UNIDOS. Seminole Tribe of Florida v. Butterworth, 658 F.2d 310, 5th Cir., 1981.

ESTADOS UNIDOS. Seminole Tribe of Florida v. Florida, 517 U.S. 44, 1996.

United States v. Lyons, 740 F.3d 702, 1st Cir., 2014.

ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte dos Estados Unidos. Greater New Orleans Broadcasting Association Inc. v. United States, 537 U.S. 173 (1999).

ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte dos Estados Unidos. United States v. Edge Broadcasting Co., 509 U.S. 418 (1993).

ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte dos Estados Unidos. Posadas de Puerto Rico Associates v. Tourism Company of Puerto Rico, 478 U.S. 328 (1986).

GOIÁS. Tribunal de Justiça, Apelação Cível nº 51806120138090051, relatora Des. Elizabeth Maria da Silva, julgado em 26/11/2015.

MATO GROSSO. Tribunal de Justiça, Apelação Cível nº 0016174-

71.2014.8.11.0015, relator Des. Sebastião de Moraes Filho, julgado em 02/03/2016.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça, Apelação Cível nº 0167257-09.2012.8.13.0223, relator Des. Albergaria Costa, julgado em 12/09/2013.

NEVADA. Nevada v. Rosenthal, 559, P.2d 830 (Nev. 1977).

NEVADA. Nevada v. Glusman, 651 P.2d 639 (Nev. 1982).

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça, Apelação Cível nº 70025424086, relator Des. Luiz Felipe Silveira Difini, julgado em 17/12/2008.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça, Apelação Cível nº 70064469562, relator Des. Armínio José Abreu Lima da Rosa, julgado em 23/09/2015.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça, Apelação Cível nº 0003898-19.2011.8.24.0008, relator Des. Artur Jenichen Filho, julgado em 07/11/2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça, Reexame Necessário nº 0015421-21.2013.8.24.0005, relator Des. Jaime Ramos, julgado em 07/08/2018.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça, Reexame Necessário nº 0014035-53.2013.8.24.0005, relator Des. Denise Francoski, julgado em 14/12/2017.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça, Apelação Cível nº 2011.043164-9, relator Des. Luiz César Medeiros, julgado em 03/04/2012.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça, Apelação Cível nº 2010.047810-1, relator Des. Sérgio Baasch Luz, julgado em 26/10/2011.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça, Apelação Cível nº 70064469562, relator Des. Almir Porto da Rocha Filho, julgado em 23/09/2015.